

FACULTAD DE DERECHO.

MODIFICACIÓN Y REVISIÓN
DE PLANES

ANA BLANCO NESPEREIRA

A CORUÑA

1996

MODIFICACION Y REVISION

DE PLANES *DE URBANISMO*

Tesis doctoral defendida por Ana Blanco Nespereira para la obtención del grado de Doctor.

Dirigida por el Profesor Doctor D. Jose Luis Meilán Gil.



A CORUÑA
1996

A mi familia.

INDICE

PRESENTACIÓN	XVII
ABREVIATURAS UTILIZADAS	XXI
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	
I. CONSIDERACIONES GENERALES	3
II. EL PLAN URBANÍSTICO COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA ORDENACIÓN URBANA	5
III. PERMANENCIA EN EL TIEMPO DE LOS PLANES DE URBA- NISMO	7
CAPÍTULO II. LA VIGENCIA INDEFINIDA DE LOS PLANES. EL "IUS VARIANDI" O POTESTAD MODIFICADORA DE LA AD- MINISTRACIÓN	
I. LA VIGENCIA INDEFINIDA DE LOS PLANES	13
1. Nociones generales	13
2. Fundamento	16
3. Cómo no puede y cómo debe interpretarse el principio de vigencia indefinida	25
4. El transcurso del tiempo sin desarrollar un Plan no conlleva la caducidad del mismo	30
5. El Plan no agota sus efectos a medida que se ejecuta	34
6. Situaciones surgidas al amparo de un Plan	

derogado	35
A. Derogación	35
a) La derogación de los Planes de urbanismo	35
b) La derogación de los Planes de urbanismo y el principio de jerarquía normativa	40
c) Equiparación de los términos derogación y modificación o revisión	42
B. El principio de vigencia indefinida del Plan no conlleva el mantenimiento de las situaciones surgidas a su amparo cuando haya sido derogado por otro posterior	45
II. EL "IUS VARIANDI" O POTESTAD INNOVADORA DE LA ADMINISTRACIÓN	50
1. Nociones generales	50
2. Concepto	54
3. Fundamento	56
4. Límites	58
A. Consideraciones generales	58
B. Los estándares urbanísticos y las normas de aplicación directa	61
a) Los estándares urbanísticos	61
b) Las normas de aplicación directa	67
C. El interés público urbanístico	73
D. El "ius variandi" de la Administración no encuentra límites en los derechos adquiridos al amparo del planeamiento an-	

terior	81
E. El "ius variandi" de la Administración no queda vinculado por los convenios urba- nísticos	86
F. El "ius variandi" de la Administración no queda afectado por la información urba- nística anterior	90
G. El "ius variandi" de la Administración no queda limitado por el hecho de que la aprobación del planeamiento hubiera reque- rido intervención judicial	92
III. CONTROL DEL USO QUE LA ADMINISTRACIÓN HACE DEL "IUS VARIANDI" O POTESTAD MODIFICADORA	95
1. El control ciudadano	95
A. En el momento de la elaboración del Plan. La información pública	95
B. En el momento de la ejecución del Plan. La acción pública en la Ley del Suelo	104
2. El control de las Comunidades Autónomas	108
3. El control judicial	112
A. Consideraciones generales	113
B. La motivación de las decisiones admi- nistrativas	118
C. Técnicas de control de la discreciona- lidad administrativa	121
a) El control de los hechos determi- nantes	121

a.1) Consideraciones generales	121
a.2) La prueba	127
b) Los principios generales del Derecho	130
c) La desviación de poder	144
D. La sustitución de la decisión administrativa anulada	146

CAPÍTULO III. LA REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA

I. LA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO	151
1. Introducción	151
2. La revisión del Plan Nacional de Ordenación	152
3. La revisión de los Planes Directores Territoriales de Coordinación	155
4. La revisión del planeamiento general	158
A. Las causas de la revisión	165
B. Competencia	170
C. Procedimiento	171
D. Eficacia y límites de la revisión	174
II. LA REVISIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN DEL PLAN GENERAL	177
1. Consideraciones generales	177
2. Regulación	180
3. Competencia	184
4. Procedimiento	184
III. SUSPENSIÓN DEL PLANEAMIENTO PARA SU REVISIÓN	188
1. Consideraciones generales. Regulación	188

2. Competencia	199
3. Instrumentos de planeamiento respecto de los que se puede acordar la suspensión	199
4. Alcance de la suspensión de la vigencia de los Planes	200
5. Plazos	202
6. Procedimiento	203
7. Efectos	204
A. Suspensión del otorgamiento de licen- cias	204
B. Indemnización a los peticionarios de licencias	208
C. Reiteración de la suspensión del otor- gamiento de licencias	211
8. Las Normas Subsidiarias del Planeamiento co- mo condición de la suspensión	217

CAPÍTULO IV. LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDE- NACIÓN URBANA

I. INTRODUCCIÓN	225
II. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS CON LA REVISIÓN	230
III. REQUISITOS DE LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES	235
1. Requisitos subjetivos	235
A. Competencia	235
B. Acuerdo	244
2. Requisitos objetivos	245
A. El control judicial	245
B. El principio de jerarquía planificadora	245

a) Generalidades	245
b) Relaciones entre el Plan General y el Plan Especial	251
b.1) Concepto y características del Plan Especial	251
b.2) Modificación del Plan Gene- ral por un Plan Especial de Re- forma Interior	259
1. Consideraciones generales	260
2. El respeto a la estructura fundamental del Plan General. Las operaciones integradas de reforma interior	263
3. Normas de los Planes Gene- rales que habilitan a los Pla- nes Especiales de Reforma Inte- rior para la realización de ope- raciones de reforma interior no previstas	281
c) Relaciones entre el Plan General y el Plan Parcial	283
c.1) Modificación del Plan General por un Plan Parcial	284
d) Relaciones entre el Plan General y el Estudio de Detalle	296
d.1) Modificación del Plan Gene- ral por un Estudio de Detalle	299

C. Procedimiento	306
IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES	317
V. REGÍMENES ESPECIALES	322
1. Modificación que tendiese a incrementar el volumen edificable de una zona	322
2. Modificación que suscite la oposición del 25 por cien de los propietarios	329
 CAPÍTULO V. MODIFICACIÓN DE ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES	
I. INTRODUCCIÓN	333
1. La Ley del Suelo de 1956	333
2. La Ley de 2 de diciembre de 1963	335
3. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976	339
4. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992	340
II. REQUISITOS	342
1. Requisitos subjetivos	342
2. Requisitos objetivos	345
A. Destino del terreno	348
a) Destinos incluidos en el concepto de zona verde y espacio libre	348
b) Destinos excluidos del concepto de zona verde y espacio libre	355
B. Alcance cuantitativo de la modificación	358
C. Permuta de superficie	362
D. Zonas de carácter público y privado	366

E. La construcción de aparcamientos subterráneos en espacios libres no implica alteración del uso urbanístico	368
F. Modificación y revisión del planeamiento: ¿cuándo se aplica el procedimiento especial?	370
III. PROCEDIMIENTO	376
1. Ley de 2 de diciembre de 1963	376
2. Los Textos Refundidos de 1976 y 1992	378
3. Inobservancia del procedimiento: nulidad	381
4. La recuperación por el propietario del suelo de sus facultades dominicales sobre un terreno calificado como zona verde	383
5. Inaplicación del silencio positivo	386
IV. EFECTOS	390
1. Efectos jurídico-procesales: ¿cabe recurso ordinario o directamente contencioso-administrativo?	390
2. Efectos jurídico-materiales	392
A. Modificación de los Planes con infracción del régimen especial	392
B. Licencias otorgadas con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres	393

CAPÍTULO VI. ADECUACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO

409

I. LA ADECUACIÓN DE LOS PLANES

1. Acomodación de los Planes jerárquicamente inferiores a los de rango superior por haber sido éstos modificados o revisados

409

A. Consideraciones generales

409

a) Discrepancias entre las alteraciones introducidas en el Plan superior y las determinaciones de los Planes inferiores aún no acomodados

411

b) La anulación del Plan superior conlleva la anulación del Plan inferior

413

II. LA ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO A LA NUEVA NORMATIVA

415

1. Adaptación del planeamiento anterior a la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975

415

A. La adaptación de los Planes Generales

415

a) Ámbito de la adaptación

417

b) Competencia y procedimiento

421

c) Adaptación y revisión simultáneas

425

B. Los Planes Parciales durante el régimen transitorio

429

a) Consideraciones generales

429

b) Planes Parciales que desarrollan Planes Generales no adaptados

430

c) Planes Parciales aprobados

definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 que no estén en curso de ejecución y los que se aprueben definitivamente con posterioridad	435
d) Planes Parciales aprobados ini- cialmente con posterioridad a la en- trada en vigor de la Ley de Reforma	439
2. Disposiciones transitorias cuarta y séptima de la Ley 8/1990 y sexta y séptima del Texto Refundido de 1992	441
A. Adaptación del instrumento de planea- miento vigente	442
a) Los Planes Generales	442
b) Las Normas Subsidiarias del Pla- neamiento	446
B. Adaptaciones que implican la sustitu- ción del instrumento de planeamiento	447
III. EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN	450
1. Concepto	451
2. Características	454
3. Limitaciones en las obras	458
A. Consideraciones generales	458
B. Obras prohibidas	460
C. Obras autorizables	464
D. Demolición y reconstrucción de edifi- cios fuera de ordenación	469

4. Usos de edificaciones e instalaciones desordenadas	470
5. Cese de la calificación de fuera de ordenación por modificación del Plan	472
 CAPÍTULO VII. RÉGIMEN INDEMNIZATORIO	
I. ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA	477
1. El contenido del derecho de propiedad	485
2. El "ius aedificandi" integra el haz de facultades del titular del suelo	488
II. LA ORDENACIÓN DEL USO DE LOS TERRENOS Y EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN	498
1. El Texto Refundido de 9 de abril de 1976	498
A. El artículo 87 del Texto Refundido	498
a) Indemnización por alteración anticipada del planeamiento	505
a.1) La modificación y la revisión del planeamiento desencadenan la lesión indemnizable	505
a.2) Instrumentos de planeamiento cuya modificación o revisión provocan una lesión indemnizable	511
a.3) Cuantía de la indemnización	513
b) Vinculaciones singulares	516
2. El Texto Refundido de 26 de junio de 1992	523
A. Indemnización por alteración del planeamiento	523
B. Alteración del planeamiento con derecho	

a edificar	529
C. Indemnización por vinculaciones singu- lares	534
D. La eliminación o reducción del derecho a urbanizar debe ser indemnizada	540
CONCLUSIONES	543
BIBLIOGRAFÍA	553
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO CITADAS	583

PRESENTACIÓN

La presentación de este trabajo para acceder al grado de Doctor en Derecho es el fruto de una investigación iniciada hace varios años bajo la dirección del profesor Meilán Gil.

Hace cinco años, durante unas vacaciones académicas, tuve por azar, la ocasión de acercarme por vez primera al Derecho Urbanístico, a través de la lectura del libro de Tomás Ramón Fernández que lleva por título "Manual de Derecho Urbanístico", cuya claridad y comprensibilidad despertaron en mí el interés por lo hasta entonces desconocido. Este interés fue reavivado dos años después al tener la oportunidad de que la Tesis Doctoral que presento fuese dirigida por D. Jose Luis Meilán.

Al principio, los objetivos se centraron en conocer a fondo la legislación urbanística anterior, para poder abordar el polémico TR de 26 de junio de 1992, que probablemente ha venido a culminar la etapa abierta en 1956.

El trabajo consta de siete capítulos íntimamente relacionados.

El primer capítulo recoge algunas cuestiones previas sobre la intervención de la Administración Pública en la ordenación del territorio, y adelanta la consecuencia ineludible, estudiada con detenimiento en el capítulo segundo, de la aseveración vertida

en la Ley del Suelo de 1956, de que los Planes constituyen la "base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana", cual es que tales instrumentos deben permanecer en el tiempo.

Los capítulos tercero y cuarto analizan las dos técnicas urbanísticas que dan cobertura al poder innovativo que desde siempre el legislador ha tenido a bien conceder a la Administración Pública: la modificación y revisión de los Planes de Urbanismo.

Complemento de los precitados capítulos tercero y cuarto es el capítulo dedicado a la modificación de las zonas verdes y espacios libres, que se hace eco de la distinción conceptual entre las meritadas técnicas urbanísticas.

El siguiente capítulo, como no podía ser de otra forma, está dedicado a la "adecuación", "adaptación" y "acomodación" de los Planes de Urbanismo.

Y el último capítulo, se limita a analizar los aspectos más sobresalientes de las consecuencias indemnizatorias de la alteración del planeamiento. La finalidad perseguida no es otra que intentar sintetizar, con las limitaciones inherentes a este tipo de ??intentos, cual es el régimen indemnizatorio que debe dominar los supuestos de alteración del planeamiento.

Las fuentes y materias consultadas para este fin, fueron básicamente las siguientes:

- La legislación urbanística, es decir, la Ley de 1956, la Ley de 1975, el Texto Refundido de 1976, la Ley 8/1990, el Texto Refundido de 1992, el Reglamento de Planeamiento de 1978 y la legislación urbanística autonómica.

- La Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

- La doctrina científica en materia de alteración del planeamiento.

Finalmente, y no por orden de importancia, los agradecimientos, que tiene que dirigirse en primer lugar a la persona del prof. y maestro D. Jose Luis Meilán Gil, por haber escogido el tema y por su magisterio permanente. Gracias que se hacen extensivas al resto de profesores y compañeros del Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, especialmente a los prof. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Javier Sanz Larruga y a los Doctores Marta García Pérez y Carlos Aymerich Cano y al resto de los compañeros del Área de Derecho Administrativo.

A mi familia a quienes agradezco el apoyo y comprensión que en todo momento me han demostrado. Y en particular a mis padres que me han inculcado el tesón y sacrificio necesarios para afrontar las dificultades que conlleva la ardua tarea investigadora.

A todos ellos van dedicadas la líneas que siguen.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AT	Audiencia Territorial.
Az	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
CCAA	Comunidades Autónomas.
Cc	Código Civil.
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
DA	Documentación Administrativa.
ED	Estudio de Detalle.
EEAA	Estatutos de Autonomía.
EELL	Entidades Locales.
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública.
EUNSA	Estudios Universidad de Navarra.
IEAL	Instituto de Estudios de Administración Local.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956.
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.
LRJPA	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LRRU	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS	Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LSG	Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo de Galicia.
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
PERI	Plan Especial de Reforma Interior.
PG	Plan General de Ordenación Urbana.
PP	Plan Parcial.
RAP	Revista de Administración Pública.
RDU	Revista de Derecho Urbanístico.
REALA	Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
REVL	Revista de Estudios de la Vida Local.
RP	Reglamento de Planeamiento.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TR/76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976.
TR/92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992.
TRC	Texto Refundido de la Legislación Vigente en Cataluña en Materia Urbanística de 12 de julio de 1990
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La ciudad constituye en la actualidad el lugar donde el hombre está llamado a desarrollarse y relacionarse con los demás seres. El hombre ha optado en el desarrollo de su convivencia no por la naturaleza, sino por las antinaturales concentraciones urbanas.

El principio rector en la configuración de las grandes urbes no ha sido precisamente la previsión de espacios vitales en los que poder relacionarse, ni la descongestión del tráfico, ni tampoco la separación de las construcciones erigidas. Como ha dicho BERCAITZ¹, "en la ciudad hoy, el hombre no ha dejado ningún espacio libre, los vehículos se atascan los unos al lado de los otros; las aceras, estrechas, no permiten el tránsito peatonal, llenas de zanjás mal tapadas y de escombros; los niños no tienen espacios para su vital necesidad de quemar energías en los juegos propios de su edad, y el sol es un artículo de lujo en medio del humo que torna irrespirable la atmósfera".

La ciudad se ha convertido, así, en un bien necesitado de especial protección. La utilización irracional que frecuentemente el hombre ha hecho del suelo ha provocado ciertos perjuicios de difícil o, incluso, imposible reparación.

¹ Autor citado por GONZALEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley del Suelo. (Texto Refundido de 1992), Civitas, Madrid, 1993, tomo I, 6ª ed., p. 59.

La transcendencia del problema planteado provoca la necesidad de arbitrar y potenciar la intervención de la Administración Pública. Los poderes públicos deben asumir la ardua tarea de ordenar el territorio; a ellos queda encomendada la actividad urbanística consistente en planificar y ejecutar el planeamiento, intervenir en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación y, por último, intervenir en la regulación del mercado del suelo².

² Vid. artículo 2 del TR/92. Los cuatro aspectos de la actividad urbanística que se recogen en este precepto son en esencia los mismos que establece el artículo 2 del TR/76.

II. EL PLAN URBANISTICO COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA ORDENACION URBANA

El término Plan se introduce en el Derecho positivo justamente de la mano de las primeras normas urbanísticas³, en cuyo contexto adquiere una significación equivalente a la de plano, aludiendo, por lo tanto, a una cierta forma de representación gráfica de una realidad determinada y, más concretamente, de lo que en el aspecto material quiere hacerse con esa realidad a resultas del concreto programa de acción al que el Plan responde⁴.

Esta inicial concepción se mantiene hasta la Ley del Suelo de 1956, con la que el Plan cambia radicalmente de significación. Mientras en la legislación urbanística anterior los Planes de Urbanismo se formulaban en función de la concreta obra cuya realización se pretendía, la concepción de la planificación propuesta por la nueva Ley es radicalmente diferente. La función primordial del Plan será la determinación de los usos y destinos del suelo en atención a su calificación, sin perjuicio, naturalmente, de que puedan contener previsiones respecto de determinadas obras.

Para poder conocer la función que desde la Ley del Suelo de

³ Dice BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973, p. 567: "... ya hemos tenido ocasión de demostrar, a lo largo de esta obra, la honda raigambre de esta institución, prácticamente desde su nacimiento, en el Derecho urbanístico histórico".

⁴ Cfr. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1995, 11ª ed., p. 42.

1956 cumple el Plan en nuestro Derecho Urbanístico es preciso remitirse a la primera Ley del Suelo, en cuya exposición de motivos se asevera que "el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana". El Plan, prefigura y anticipa lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto espacio territorial por él considerado⁵.

El Plan es, pues, un instrumento de ordenación territorial; a él asigna el legislador la compleja tarea de diseñar la ciudad en la que los hombres han de desarrollarse y convivir con los demás seres.

⁵ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., op. cit., p. 43.

III. PERMANENCIA EN EL TIEMPO DE LOS PLANES DE URBANISMO

Consecuencia ineludible de la aseveración vertida en la Exposición de Motivos de la primera Ley del Suelo -consagrada en los siguientes Textos Legales-, de que los Planes constituyen la "base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana", es que tales instrumentos deben permanecer en el tiempo. No todas las previsiones que el Plan contiene en orden a la configuración o, incluso, remodelación de una ciudad o de un concreto territorio son inmediatamente ejecutables; mientras algunas si van a ser ejecutadas inmediatamente, otras habrán de esperar un cierto tiempo para lograr su consecución, al tiempo que otras verán considerablemente dilatada o aplazada su materialización. Por ello, es preciso conceder al Plan la posibilidad de permanecer cuanto tiempo resulte preciso para que puedan ser ejecutadas las determinaciones en él contenidas, salvo que concurran circunstancias que aconsejen impedir la ejecución de una, de varias o, incluso, de todas sus determinaciones, en cuyo caso la Ley autoriza la alteración de la concreta determinación o la reconsideración del Plan en su conjunto.

Y es que además, el legislador se ve en la obligación de garantizar a los propietarios del suelo que el Plan a cuyo amparo han urbanizado y edificado no será modificado mientras permanezcan inalteradas las condiciones que provocaron su aprobación.

La vigencia indefinida de los Planes es, pues, una manifestación del principio de seguridad jurídica cuyo objetivo no es otro que el de consagrar su permanencia y estabilidad frente a posibles variaciones carentes de justificación. Como dice GONZALEZ PÉREZ, "una cosa son las revisiones razonables y otra la serie de modificaciones harto frecuentes, en virtud de las cuales, para atender a las apetencias de grupos de presión de muy distinto signo, se modifica sustancialmente la ordenación de la zona, en pugna con los principios anteriores, sacrificando los respetabilísimos derechos de los propietarios que habían edificado y construido confiados en el Plan anterior".

Ahora bien, como se verá, el principio de vigencia indefinida no puede entenderse en un sentido estático o de perpetuar la ordenación, sino como garantía de estabilidad y permanencia.

El planeamiento no puede agotarse en la realidad existente en el momento de su aprobación, sino que debe ir más allá, intentando resolver los problemas que prevé pueden plantearse. Puede ocurrir que tales previsiones no lleguen nunca a producirse o al menos no en la forma en que fueron diseñadas en cuyo caso deberá el Plan ser modificado o revisado para adecuarse a la nueva realidad.

La modificación, entendida como la alteración puntual del Plan, y la revisión, conceptuada como la reconsideración del Plan en su conjunto, son, así, dos técnicas urbanísticas dirigidas a

satisfacer la ineludible relación Plan-realidad urbanística.

CAPÍTULO II

LA VIGENCIA INDEFINIDA DE LOS

PLANES. EL "IUS VARIANDI" O

POTESTAD MODIFICADORA DE LA

ADMINISTRACIÓN

I. LA VIGENCIA INDEFINIDA DE LOS PLANES

1. Nociones generales

El artículo 36 de la LS de 1956 consagró el principio de vigencia indefinida¹ de los Planes² y proyectos de urbanización³. La regla de vigencia indefinida⁴ del Plan estaba enunciada en el referido Cuerpo legal con una cierta rigidez, sobre todo teniendo en cuenta que aquél se concebía como un documento cerrado en el que la autoridad urbanística había logrado plasmar, con todo detalle, el sentido del crecimiento y desarrollo urbano has-

¹ "Más no es posible -dice GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*, ENAP, Madrid, 1969, p. 151- sujetar *ad infinitum* porción alguna del territorio nacional a una misma ordenación".

² La idea de Plan como un conjunto ha sido magníficamente expuesta por una S. TS de 24 de septiembre de 1986 (Az. 7066): "Un Plan es un conjunto solidario, es decir, una agrupación de elementos recíprocamente interrelacionados, respecto del que podría repetirse aquella analogía que la moderna lingüística establece entre la lengua y el juego de ajedrez. De manera que, del mismo modo que el movimiento de un trebejo afecta a la posición de todas las figuras, así también una alteración en un elemento del Plan afecta, en su ámbito respectivo, a todos los elementos del mismo".

³ Decía el precepto: "Los Planes de ordenación y los proyectos de urbanización tendrán vigencia indefinida".

⁴ Vid. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., "Revisión de Planes y proyectos urbanísticos", en *Temas de Urbanismo*, San Sebastián, 1973, pp. 11 y ss. JANER Y DURÁN, E., "La estabilidad de los Planes urbanísticos", *REVL*, núm. 103, 1959, pp. 81 y ss. ROCA Y ROCA, E. "La recuperación de las facultades dominicales en el artículo 56 de la Ley del Suelo", *REVL*, núm. 151, 1967, pp. 1 y ss.

ta un año horizonte⁵. Por el contrario, la LS de 1975 se vio obligada a flexibilizar la estructura del Plan para que éste pudiera adaptarse a los nuevos criterios y circunstancias⁶; la dinamicidad del urbanismo tiende a provocar discrepancias entre las previsiones del autor del Plan y la realidad que se pretende ordenar⁷, lo que obliga a realizar la oportuna actualización de los Planes anteriores⁸. En efecto, los procesos culturales, sociales y políticos pueden introducir variables tales que desvirtúen la imagen del modelo proyectado, de tal modo que sus resultados puedan ciertamente estimarse como no beneficiosos para la ciudad,

⁵ Vid. MUÑOZ MACHADO, S., "Revisión de planes de urbanismo y modificación de las zonas verdes y espacios libres", REDA, núm. 17, 1978, p. 182.

⁶ El texto de la Exposición de Motivos de la mentada Ley, de lectura siempre aconsejable, en lo que ahora importa es del siguiente tenor: "... los Planes Generales municipales de Ordenación se conciben ahora como Planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos, la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes, y de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas en cuanto a fijeza y concreción según se programen".

⁷ La ordenación del territorio es definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 20 de mayo de 1983, como "la exposición espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad".

⁸ Cfr. BRUSILOVSKY FILER, B. y FRANCHINI, T., *Planeamiento urbano. Procedimiento y acción*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 19: "La planificación de las actividades es un hecho común que de una u otra manera lleva adelante el hombre para establecer mecanismos de organización en su relación con el resto del mundo. Se trata de una actitud racional que elige y descarta alternativas de acción según sea el carácter de los objetos y de los sujetos incluidos en la esfera de su interés, así como de los objetivos que pretende conseguir a través de su actuación programada". Así entendido el planeamiento, como actividad humana, puede abarcar desde la ordenación simple y personal de la vida cotidiana hasta la planificación de las actividades de colectivos mayores.

lo que obligará a adecuar el Plan a la realidad resultante.

Los artículos 45 del Texto Refundido de 1976 y 154.1 del RP han reproducido literalmente el referido precepto, mientras que el artículo 125 del Texto Refundido de 1992 excluye de la formulación general a los proyectos de urbanización.

En otro orden de cosas, se analizará la fundamentación del principio de vigencia indefinida, principio éste que encuentra su justificación en el carácter normativo del planeamiento⁹.

Es importante dejar sentado que, no obstante lo expuesto, esto es, la consagración del principio de vigencia indefinida de los Planes, ésta no supone una inmutabilidad *ad infinitum*¹⁰, sino que, por el contrario, la propia Ley admite y arbitra la posibilidad de revisar y modificar la ordenación urbanística¹¹.

Asimismo, se puede adelantar que el transcurso del tiempo sin desarrollar un Plan no conlleva la caducidad del mismo y que

⁹ Vid. NUÑEZ RUIZ, M., *Derecho Urbanístico español*, Montecorvo, Madrid, 1967.

¹⁰ De este tenor es una S. TS de 6 de julio de 1976 (Az. 4526): "... la vigencia indefinida del Plan no supone una inmutabilidad *"ad infinitum"*..."

¹¹ BOIX REIG, V., *Presupuestos de eficacia de la gestión urbanística municipal*, IEAL, Madrid, 1975, p. 17, dice: "El urbanismo como fenómeno recopilador de las exigencias comunitarias por un creciente desarrollo tecnológico de su entorno espacial, es una realidad que sólo aparece cuando el fenómeno cobra los virulentos caracteres que le imprimen los modernos y revolucionarios avances científicos".

el Plan no agota sus efectos por el mero hecho de haber sido ejecutado.

Por último, se estudiará la proyección del meritado principio en las situaciones surgidas al amparo de un Plan anterior que haya sido modificado o derogado por otro posterior, para concluir que dicho mantenimiento es improcedente.

2. Fundamento

La opción efectuada por la Ley en favor de la vigencia indefinida¹² de los Planes de urbanismo encuentra su justificación en la concepción del Plan como norma¹³, por lo que pretender que éstos tengan vigencia indefinida no es más que extender también a este punto su participación en una característica que es común

¹² Para MEILÁN GIL, J.L., *La dimensión temporal de la ordenación urbanística*, RDU, núm. 145, 1995, p. 30, la vigencia indefinida no opera del mismo modo en todos los Planes o instrumentos urbanísticos normativos. Así, dice: "la vigencia limitada forma parte de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en determinados supuestos: porque se dictan con carácter provisional para ser sustituidas por el Plan General; o porque la vigencia va ligada a la del Plan General en el caso de las Normas Complementarias".

¹³ Vid. DIEZ PICAZO y PONCE DE LEÓN, L., "Problemas jurídicos del urbanismo", RAP, núm. 43, 1964, p. 41-44. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., op. cit., p. 44. GARCIA DE ENTERRIA, E. "Dictamen sobre la legalidad de Ordenanzas municipales", RAP, núm. 50, 1967, pp. 315-316. GARCÍA DE ENTERRIA, E. Y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981, 2ª ed., pp. 179 y ss. LOPEZ PELLICER, J.A., *Elaboración y gestión en el planeamiento urbanístico. Intervención de los particulares*, Montecorvo, Madrid, 1983, pp. 70-80. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Cívitas, Madrid, 1988, tomo II, p. 1741. SÁNCHEZ GOYANES, E., *Sistema urbanístico español*, Paraninfo, Madrid, 1993, pp. 101-103.

a todas las normas¹⁴. "El Plan -dice una S. TS de 1 de noviembre de 1987¹⁵- es una norma jurídica, precisamente de rango reglamentario"¹⁶.

- La Ley atribuye a la Administración la potestad de ordenación del territorio no sólo para determinar el desarrollo urbanístico del territorio planeado, sino también para limitar el uso del suelo y de las edificaciones. Así pues, los Planes de Ordenación Urbana son normas emanadas de la Administración en el ejercicio de la potestad de ordenación urbanística que la Ley del Suelo le reconoce, para que, en desarrollo de los preceptos de la citada Ley, ordene el territorio.

- De otra parte, la naturaleza de los Planes de urbanismo encuentra justificación en la integración de los mismos en el ordenamiento urbanístico a través de la técnica de la remisión normativa que utiliza el artículo 8 del actual Texto Refundi-

¹⁴ Los Planes urbanísticos son, a juicio de MEILÁN GIL, J.L., op. cit., p. 27, un caso paradigmático de la dialéctica norma-acto administrativo. Vid. la obra del mismo autor, *La distinción entre norma y acto administrativo*, ENAP, Madrid, 1967.

¹⁵ Az. 873.

¹⁶ Vid., en el mismo sentido, las Ss. TS 28 de junio de 1977 (Az. 3460), 7 de octubre de 1985 (Az. 5296), 25 de junio, 29 de octubre de 1986 (Az. 4889, 7728), 21 de diciembre de 1987 (Az. 9687), 23 de septiembre y 7 de noviembre de 1988 (Az. 7250 y 8783), 20 de marzo y 17 de junio de 1989 (Az. 2246 y 4732), 30 de abril y 4 de mayo de 1990 (Az. 3627 y 3799), 30 de enero y 11 de febrero de 1991 (Az. 614 y 784), 5 de febrero, 18 de marzo y 24 de marzo de 1992 (Az. 2298, 3376, 3385), 6 y 11 de marzo de 1993 (Az. 1591 y 1601).

do¹⁷, según el cual la utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios. Así, en virtud del citado reenvío, los Planes de Ordenación Urbana pasan a formar parte del ordenamiento urbanístico complementario de la Ley del Suelo.

- Los Planes, una vez publicados, gozan, al igual que las normas, de eficacia general y obligatoriedad en sus determinaciones tanto para la Administración como para los particulares, se trata de generalidad y eficacia "erga omnes"¹⁸. Así, lo disponía el artículo 45 de la Ley del Suelo de 1956 y lo mantuvo el artículo 57.1 del Texto Refundido de 1976, en la actualidad 134.1 del TR/92.

- La Ley del Suelo considerando que la "planificación es

¹⁷ Debe considerarse como antecedente inmediato del actual precepto el 76 del TR/76.

¹⁸ Vid, a modo de ejemplo, una S. TS de fecha 25 de junio de 1984 (Az. 4638) que dice: "Los Planes de Ordenación tienen vigencia indefinida, y una vez publicada su aprobación definitiva, son inmediatamente ejecutivos, quedando obligados a su cumplimiento, tanto la Administración como los particulares...".

Vid., igualmente, las Ss. TS de 23 de enero, 3 de mayo y 27 de septiembre de 1976 (Az. 640, 2464 y 5123), 28 de octubre y 14 de noviembre de 1977 (Az. 4367 y 4381), 27 de febrero, 18 y 27 de marzo, 5 de julio, 3 y 21 de octubre y 5 y 11 de noviembre de 1980 (Az. 2015, 2204, 2246, 3415, 3829 y 3926, 4315 y 4416), 2 y 20 de enero, 6 de febrero y 16 de marzo de 1981 (Az. 170, 180, 558 y 1275), 17 y 30 de marzo y 5 de abril de 1982 (Az. 2134, 2355 y 2378), y 9 de abril de 1984 (Az. 1985).

normación" (S. TS de 27 de abril de 1984)¹⁹ prohíbe no sólo su derogación singular²⁰, sino incluso las reservas de dispensación²¹. Lo que debe entenderse en el sentido de que, por una parte, en la elaboración y ulterior aprobación del Plan la Administración no puede introducir privilegios individuales respecto de la ordenación general y, por otra, que una vez en vigor el Plan la Administración tampoco puede dispensar individualmente de su cumplimiento²².

Por otra parte es importante destacar que el planeamiento

¹⁹ Az. 2181.

²⁰ A juicio de MUÑOZ MACHADO, "El planeamiento urbanístico", en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, tomo II, pp. 1742-1743, la inderogabilidad singular subraya la naturaleza normativa de los Planes de Ordenación Urbana.

²¹ La Ley del Suelo de 1956 en su artículo 46.1 disponía: "Serán nulas las reservas de dispensación que se contuvieren en los Planes u Ordenanzas, así como las que con independencia de ellos se concedieren, salvo que lo fueren para edificios monumentales o singulares". La misma prohibición disponía el artículo 57.3 del TR/76, si bien suprimió la excepción a la regla general contenida en la legislación anterior. En la actualidad, la regulación corresponde al artículo 134.2, que resulta de idéntico tenor literal al del TR/76. En Cataluña, el precepto 90 TRC.

²² El TS en una sentencia de 9 de abril de 1984 (Az. 1985) declaró nulas de pleno derecho las reservas de dispensación de cualquier índole y por ello "jurídicamente ineficaces las motivaciones que se aducen con soporte en compromisos contrarios por el actor o su causante con el Ayuntamiento con motivo u ocasión de la venta de terrenos objeto de la escritura pública de venta de 3 de mayo de 1972, dado que las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de tal compraventa o del precontrato (en caso de existir) referibles a posibles causas de evicción, resolución o indemnización, no pueden sustraerse al conocimiento de la jurisdicción ordinaria... ya que el contrato en razón de su objeto y finalidad respondía a una típica transmisión patrimonial de derecho civil sin aparecer objetivados ni los motivos que determinan la venta ni la finalidad o razón de la compra por parte del Ayuntamiento".

deroga y no revoca -lo que sería propio de los actos administrativos-²³.

- Con arreglo al artículo 39 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956²⁴, los Planes pueden ser atacados en dos momentos, igual que las normas: pueden ser impugnados directamente al ser publicados y pueden serlo indirectamente al ser aplicados por medio de actos administrativos, en cuyo caso se impugna el acto de aplicación de la norma y el Plan habilitante.

Con esta misma rotundidad se pronuncia nuestro Tribunal Supremo en una sentencia de 2 de junio de 1993²⁵, al considerar indudable la admisibilidad del recurso interpuesto contra un acto de aplicación de un Plan de Ordenación Urbana fundado en que el Plan no es conforme a Derecho.

²³ Con plena conciencia de la naturaleza jurídica de los Planes, el TS ha dicho: "Dentro de este desarrollo jurídico; naturalmente hay que contar con la distinta naturaleza de los Planes como normas, y de los proyectos, como actos particulares de ejecución de aquéllas, distinción no meramente académica, sino práctica, sobre todo por lo que en este caso interesa, a efectos de tener en cuenta el distinto mecanismo modificativo de unos y otros, en cuanto, respecto de las primeras, operan los sistemas de derogación y respecto de los otros, la revocación o anulación" (S. TS de 30 de enero de 1979, Az. 235).

²⁴ Dice el precepto: "1. Las disposiciones de carácter general que dictaren la Administración del Estado, así como las Entidades locales y las Corporaciones e Instituciones públicas, podrán ser impugnadas directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, una vez aprobados definitivamente en vía administrativa. 2. También será admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho".

²⁵ Az. 4512.

- Por último, los Planes de urbanismo gozan de vigencia indefinida²⁶. No tienen limitada su vigencia temporal, no están sujetos a plazo prefijado, sino que una vez publicada su aprobación definitiva comienza su eficacia, que se mantiene sin límite temporal, y ello, incluso, aunque no se ejecuten.

El carácter normativo de los Planes de Urbanismo está hoy fuera de dudas. Esta es la posición de la jurisprudencia, como reconoce, por ejemplo, una sentencia de 29 de septiembre de 1980²⁷:

"Que forzada la doctrina y la jurisprudencia a tener que moverse dentro de la dicotomía norma-acto administrativo, no han tenido más remedio que incluir a los planes dentro del primer término, en cuanto es elemento ordenador de la actividad a que los mismos se refieren, y no elemento ordenado, con las demás connotaciones que ello lleva consigo".

Desde esta perspectiva se entiende el "ius variandi" de la Administración Pública:

"la naturaleza normativa del planeamiento ... justifica plenamente el ius variandi que en este ámbito se reconoce

²⁶ Si bien ello debe entenderse sin perjuicio de su revisión o modificación.

²⁷ Az. 3460.

a la Administración" (S. TS de 8 de marzo de 1994)²⁸.

En otro orden de cosas, es importante destacar que el artículo 36 de la LS de 1956, así como el precepto 45 del Texto Refundido de 1976, postulaban esta misma característica para los proyectos de urbanización²⁹.

Surge la duda de si los proyectos de urbanización tienen carácter normativo, es decir, si son normas. La respuesta ha de ser negativa.

Los proyectos de urbanización no forman parte del planeamiento urbanístico, sino que, por el contrario, son proyectos técnicos redactados con una finalidad de pura ejecución del Plan correspondiente. Los proyectos de urbanización han de relacionarse con los respectivos Planes de urbanismo, limitándose a desarrollar específicamente lo que de una manera general se establece en ellos; resultando de todo modo absurda, por intranscien-

²⁸ Az. 784.

²⁹ No pueden confundirse proyectos de urbanización y proyectos de obras. Se trata de instrumentos técnicos diferentes. Una S. TS de 10 de abril de 1985 (Az. 2197) recoge con absoluta claridad la diferencia conceptual existente entre ambas figuras: "... y así resulta de la distinción entre proyecto de urbanización y proyecto de obras ordinarias, basado en la caracterización de estos últimos como proyectos que no tienen por objeto "desarrollar íntegramente el conjunto de determinaciones de un Plan de Ordenación" y se redactan y aprueban no conforme a la Ley del Suelo, sino a la normativa del ente interesado" -Ley de Régimen Local en el caso de entidades locales-, en que opera el referido artículo 67.3 del Reglamento de Planeamiento". En análogo sentido, las Ss. del mismo Tribunal de 29 de junio de 1983 (Az. 3675) y 30 de octubre de 1984 (Az. 6202).

dente e inoperante, la existencia de éste instrumento urbanístico si no le precede un Plan al que poder ejecutar.

Por su parte, la doctrina concibe el proyecto de urbanización, desde un punto de vista técnico-urbanístico como un proyecto técnico de obras materiales, y desde el estrictamente jurídico como un puro acto de aplicación o de ejecución del planeamiento³⁰.

Pues bien, los proyectos de urbanización no tienen carácter normativo. El cumplimiento del Plan, como norma que es, no agota o consume éste, sino que, por el contrario, lo afirma; mientras que el cumplimiento del proyecto de urbanización agota el acto. De ahí que este instrumento no forme parte del ordenamiento, sino que es un acto ordenado. Efectivamente, esta figura tiene como única "finalidad llevar a la práctica los Planes Generales, los Planes Parciales y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento (S. TS de 1 de febrero de 1994)³¹.

El Texto Refundido de 1976 fue enormemente claro al respecto al establecer en su artículo 15 que "los Proyectos de urbanización son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales en suelo urbano, los

³⁰ Cfr. CASTILLO SEVILLA, F., *Urbanismo*, NEO, Madrid, 1993, p. 24. GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 509 y ss. Vid. GONZALEZ PÉREZ, J., op. cit., pp. 658 y ss.

³¹ Az. 993.

Planes Parciales y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento"³². Verdaderamente, a la vista del Texto Legal no cabe albergar duda alguna sobre el carácter ejecutivo del proyecto de urbanización³³.

La jurisprudencia también mantiene el carácter no normativo de este instrumento urbanístico. Así, una sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1990³⁴ dice:

"La esencia de los Proyectos de urbanización es que, ... no participan de la naturaleza de los instrumentos de ordenación, pues son propiamente proyectos técnicos de obras a fin de ejecutar materialmente las determinaciones del Plan correspondiente".

Efectivamente, como dice el Tribunal Supremo el proyecto de urbanización es "un puro acto de ejecución de lo que por vía general e indiscriminada se establece en los Planes" (S. TS de

³² Hoy artículo 92, que se pronuncia en el mismo sentido, si bien emplea la expresión "planeamiento general". Por lo que respecta a la legislación autonómica, el artículo 27 del TRC reproduce el aludido precepto.

³³ El TS ha afirmado: "... son los Proyectos de urbanización, según el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, los que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales en suelo urbano, constituyendo de esta forma el medio para el desarrollo de la actividad material precisa para la realización de las obras de infraestructura, es decir, que a través de dichos Proyectos se materializan las previsiones contenidas en el Plan" (S. de 23 de febrero de 1993, Az. 544).

³⁴ Az. 8327.

21 de enero de 1992)³⁵, "un mero instrumento auxiliar de carácter no normativo" (S. TS de 29 de enero de 1992)³⁶.

Por último, huelga todo comentario respecto de la legislación vigente, dado que ésta excluye del principio de vigencia indefinida a los proyectos de urbanización. Tal supresión resulta lógica y coherente con la consideración de que la vigencia indefinida es una manifestación de la naturaleza normativa del Plan y los proyectos de urbanización no gozan de tal carácter.

3. Cómo no puede y cómo debe interpretarse el principio de vigencia indefinida

Al establecer que los Planes de urbanismo tendrán vigencia indefinida³⁷, el ordenamiento jurídico parte de que, como normas, tienen vocación de permanencia. Los Planes entran en vigor y adquieren, en consecuencia, eficacia obligatoria una vez hayan sido publicados³⁸. En este preciso momento inician su eficacia

³⁵ Az. 756.

³⁶ Az. 1238. Vid., también, las Ss. TS de 11 de marzo y 17 de noviembre de 1980 (Az. 1085 y 4540) y 27 de julio de 1989 (Az. 6710).

³⁷ Vid. artículo 36 de la Ley del Suelo de 1956, 45 del TR/76 y 125 de la legislación vigente. Asimismo, en la Legislación autonómica, en Cataluña, el artículo 72 TRC; en Asturias, el artículo 27.1 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo y en la Comunidad Valenciana, el artículo 56 de la Ley 6/1989, de 7 de julio, aunque admite como excepción la posibilidad de que los Planes de acción territorial esten sujetos, en su cumplimiento, a término.

³⁸ Corroboraba lo expuesto el artículo 44 de la Ley de 1956, que rezaba del siguiente tenor literal: "Los planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente publicada su

y obligatoriedad, eficacia que se mantiene sin límite temporal alguno, sin término "ad quem" de caducidad³⁹.

Ahora bien, esa aludida vocación de permanencia no puede ser entendida como sinónimo de perpetuación⁴⁰.

El hecho de que la Ley configure los instrumentos de planeamiento bajo el prisma de la vigencia indefinida no tiene otra razón de ser que garantizar a los particulares que el Plan a cuyo amparo han urbanizado y construido no será modificado en sus determinaciones mientras permanezcan inalterables las condiciones que motivaron su aprobación. De forma que el planeamiento únicamente será objeto de revisión o modificación cuando nuevos criterios o nuevas necesidades, o bien, el mero agotamiento de la capacidad del Plan hagan adecuada su actualización.

aprobación definitiva, y si se otorgase a reserva de la subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de ejecutoriedad en cuanto al sector a que se refieran." Igualmente se pronunciaba el artículo 56 del TR/76, si bien modificaba la enumeración de instrumentos que se hace.

Por su parte, y en el mismo sentido, se manifiesta el precepto correspondiente del Texto Refundido en vigor aunque introduce ciertas modificaciones que no son del caso exponer, dado que, no afectan al tema que verdaderamente es objeto de estudio, esto es, que la publicación es el acto determinante de la entrada en vigor de los instrumentos de planeamiento. Por último, por lo que respecta a la legislación autonómica, hay que mencionar el artículo 89 TRC, a cuyo texto nos remitimos.

³⁹ Vid. ARROYO GARCIA, J., et al, *Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos*, Abella, Madrid, 1987, p. 387.

⁴⁰ Vid. TOLEDO JAUDENES, J., "Alteración del planeamiento urbanístico: derechos adquiridos y control judicial", *RAP*, núm. 110, 1986, pp. 131 y ss.

El Tribunal Supremo considera que "el principio de vigencia indefinida de los Planes no puede entenderse en sentido estático o de perpetuar la ordenación, sino como garantía de estabilidad y permanencia" (S. de 21 de marzo de 1995)⁴¹, de forma que el meritado principio "no impide a la Administración ejercitar su potestad planificadora cuando nuevos criterios o nuevas necesidades, surgidas a causa de la dinámica urbanística, hagan adecuada y oportuna la actualización de los Planes anteriores mediante el uso de las técnicas modificatorias o revisorias..." (S. de 28 de septiembre de 1982)⁴²; "los instrumentos de planeamiento son instrumentos dinámicos que, con cierta frecuencia, han de ser actualizados mediante las garantías y trámites oportunos" (S. TS de 7 de febrero de 1985)⁴³.

⁴¹ Az. 2015. Esta idea de que el principio de vigencia indefinida no puede entenderse en un sentido estático o de perpetuación constituyó el argumento empleado por el TS para denegar la alegación del recurrente de su derecho a que la finca de su propiedad, sita en el término municipal de Figueras, conservase la calificación anterior. El TS desestimó la pretensión deducida por el recurrente, confirmando, por ende, la calificación con "edificación aislada en parcela de la subzona 1, con domino plurifamiliar", asignada por el Plan General de Ordenación de la Zona de Figueras (S. de 6 de diciembre de 1986, Az. 1987/1016).

⁴² Az. 2594. En este sentido se pronunció el TS en una sentencia de 3 de junio de 1985 (Az. 3196) en la que el recurrente interesaba se mantuviese la calificación de torres plurifamiliares asignada por el Plan anterior al solar de su propiedad y no la nueva calificación de "equipamientos" que al terreno asignaba el Plan General Metropolitano de Barcelona.

Vid. también las sentencias del TS de 8 y 22 de octubre de 1979 (Az. 2387 y 2879), 9 de diciembre de 1981 (Az. 5378), 23 de abril de 1983 (Az. 2236), 28 de febrero de 1989 (Az. 1368) y 6 de febrero de 1990 (Az. 943).

⁴³ Az. 2594.

Lo que el TS viene a decir es que, como consecuencia del carácter dinámico del planeamiento, las previsiones que el autor del Plan realiza en el momento de su aprobación pueden resultar con el paso del tiempo disconformes con la realidad urbanística, lo que obligará a la Administración a ejercitar su potestad planificadora con el objeto de lograr la oportuna actualización de los Planes anteriores, valiéndose para ello de las técnicas de modificación y revisión.

La vigencia indefinida de los Planes es una manifestación del principio de seguridad jurídica "cuyo objetivo es consagrar su permanencia y estabilidad frente a posibles modificaciones impremeditadas y carentes de justificación" (S. TS de 9 de diciembre de 1981⁴⁴)⁴⁵. Se pretende evitar que la Administración lleve a cabo alteraciones del planeamiento no motivadas, puesto que ello generaría una tremenda inestabilidad e inseguridad jurídica.

En efecto, la consecuencia del ejercicio de la potestad innovadora de la Administración de forma absolutamente discrecional e irrazonable sería el desánimo de los propietarios del suelo, desidia que podría llevarles al incumplimiento de los deberes urbanísticos.

⁴⁴ Az. 5378.

⁴⁵ En el mismo sentido se pronuncia una S. de 19 de mayo de 1982 (Az. 3987): "... el principio de seguridad jurídica, que se manifiesta en el art. 45 del Texto Refundido al establecer la vigencia indefinida de los Planes con el designio de su permanencia...".

En definitiva, el principio de vigencia indefinida de los Planes, no es sinónimo de perpetuación o inamovilidad del planeamiento, pues como dice el TS "la programación urbanística necesita cierta perdurabilidad, pero sin excluir del todo las contingencias sobrevenidas" (S. TS de 22 de mayo de 1979)⁴⁶, "la idea de seguridad y estabilidad -dice una S. TS de 11 de mayo de 1979-⁴⁷ no puede entenderse de forma rígida y absoluta, puesto que el discurrir de los acontecimientos puede aconsejar establecer modificaciones".

La actualización de los Planes no sólo es posible, sino que es obligatoria dentro de una dialéctica seguridad-progreso dirigida a combinar ambos objetivos⁴⁸. La planificación urbanística no puede convertirse en una ordenación cerrada y anquilosada:

"... aunque en el artículo 45 de la vigente Ley del Suelo se asignan a los Planes de Ordenación y a los Proyectos de Urbanización "vigencia indefinida", no es menos cierto que ello no podía significar un cierre a las demandas del fu-

⁴⁶ Az. 2879.

⁴⁷ Az. 2450.

⁴⁸ En este sentido, resulta especialmente interesante la manifestación que al respecto formula ARGULLOL MURGADAS, E., *Estudios de Derecho Urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984, p. 197: "De esta forma se establecen unas primeras prescripciones en orden a la conciliación del principio de estabilidad del planeamiento -principio conexo a la misma naturaleza de esta forma de acción administrativa que es la planificación y que tiene además una indudable transcendencia en orden a los postulados de la seguridad jurídica de los ciudadanos- y de la necesidad de aceptación a la variante realidad urbanística, que es una exigencia ligada a la misma viabilidad de las determinaciones del planeamiento".

turo, tan, explicables en esta materia, dependiente de los avances demograficos y tan sensible a las cada vez mayores exigencias en cuestiones de comunicaciones, espacios libres, equipamientos comunitarios, etc.; motivos éstos que fueron los que obligaron al legislador a la adopción de medidas compatibilizadoras de esa vigencia indefinida de los Planes, con las posibilidades de sucesivas revisiones de los mismos..." (S. TS de 25 de enero de 1983)⁴⁹.

4. El transcurso del tiempo sin desarrollar un Plan no conlleva la caducidad del mismo

El transcurso del tiempo sin que el Plan haya sido desarrollado no es causa de caducidad⁵⁰. Hasta que un Plan posterior, por vía de revisión, o una modificación del Plan actual no altere las determinaciones en él contenidas el Plan será de obli-

⁴⁹ Az. 309. Vid. las Ss. TS de 21 de diciembre de 1981 (Az. 5437), 6 y 6 de julio, 17, 20 y 28 de septiembre, 29 y 29 de octubre de 1982 (Az. 5345, 5347, 5465, 5467, 5519, 6453 y 6454), 7 y 29 de abril y 31 de mayo de 1983 (Az. 2077, 2283 y 3467), 9 y 25 de marzo y 3 junio de 1985 (Az. 1501, 2850 y 3196), 3 y 20 de octubre y 6 de diciembre de 1986 (Az. 6413, 6562 y 1987/1016), 27 de septiembre de 1988 (Az. 7265), 28 de febrero y 4 de julio de 1989 (Az. 1368 y 5581), 6 de febrero y 10 de mayo de 1990 (Az. 943 y 4059).

⁵⁰ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 31, "El transcurso del tiempo sin que el plan haya sido ejecutado no es causa de caducidad. La corrección de esta tesis se evidencia por las consecuencias que su contraria acarrearía: reviviscencia de un Plan anterior o conducción a la situación anterior de un Plan".

gada observancia y aplicación⁵¹.

Y es que admitir la ineffectividad del Plan por el mero transcurso del tiempo sería lo mismo que admitir la derogación de cualquier otra norma jurídica por la mencionada circunstancia; lo cual resulta inadmisibile, ya que las normas únicamente son derogadas por otras posteriores. El Plan es norma, por lo tanto, únicamente dejará de ser ejecutivo cuando sea derogado o modificado y no por el mero paso del tiempo.

Admitamos por un momento que la falta de desarrollo del Plan genera la caducidad del mismo. ¿Qué Plan resultaría de aplicación: el inmediatamente anterior, el más favorable o, simplemente, ninguno?.

La primera posibilidad cede ante la consideración de que por la simple derogación de una norma no cobran vigencia las normas que ésta hubiera derogado.

La segunda es insostenible, por cuanto resulta de imposible determinación el concepto favorable, pues lo que para un particular resultaría favorable para otro sería perjudicial; con lo que de admitirse esta solución, se admitiría la aplicación de cuantos Planes anteriores resultasen favorables a los intereses

⁵¹ Acertadamente, LLISSET BORREL, F., et. al, *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, Abella, Madrid, 1993, tomo II, p. 747, dicen: "la vigencia de los Planes se mantiene aún en el supuesto de que no se ejecuten".

particulares.

Y por último, la posibilidad de inexistencia de Plan pugna con el concepto mismo de ordenación urbanística, puesto que la consecuencia sería la absoluta libertad en la actuación de los particulares. En definitiva, nos hallaríamos ante una situación de caos urbanístico.

Por consiguiente, no es admisible ninguna de las soluciones apuntadas, soluciones éstas que constituyen, a nuestro juicio, todas las posibles.

En el tema que nos ocupa, resulta especialmente significativa la sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1977⁵². Se trataba de determinar si el mero transcurso del tiempo sin desarrollar un Plan conllevaba la caducidad del mismo -pérdida de vigencia-, y, si en consecuencia, debía entenderse sustituido por la ordenación anterior o, por el contrario, por un régimen que hiciese posible la pretendida edificación contraria al Plan en cuestión. La Sala de instancia, acogiendo como motivo el principio de vigencia indefinida de los Planes, desestimó el recurso contencioso-administrativo. Promovida apelación por los recurrentes, el Tribunal Supremo, que comparte el criterio de que el transcurso del tiempo sin ejecutar un Plan no supone pérdida de vigencia, confirmó la sentencia apelada aceptando sus considerandos:

⁵² Az. 5052.

"Toda la tesis actora arranca de la equivocada creencia de que los planes de ordenación urbana pierden su vigencia por el transcurso del tiempo sin desarrollarlos, y por esto, arguye que el "plan parial de ordenación" del sector donde está ubicada su parcela, ha devenido, por el transcurso del tiempo, ineficaz, y, en consecuencia sustituido por la ordenación anterior, o según parece inferirse de los alegatos de la demanda, por un régimen que hace posible la edificación pretendida, contraria a aquel Plan; pero, este criterio del actor está en patente contradicción con lo dispuesto en el art. 36 de la Ley del Suelo, a cuyo tenor los Planes de Ordenación tienen vigencia indefinida, de tal modo que en tanto un "Plan" posterior o una modificación del Plan actual, no altere las previsiones del Plan, estableciendo para el sector una ordenación distinta, los particulares, al igual que la Administración, están obligados al cumplimiento de lo dispuesto en el Plan, tal como dice el art. 45, núm. 1 de la Ley citada..."⁵³.

⁵³ En el mismo sentido, Vid., una sentencia de fecha 15 de marzo de 1978 (Az. 1162). Asimismo, resulta interesante el texto de una S. TS. de 24 de julio de 1990 (Az. 6675), que se pronuncia en los siguientes términos: "... los planes tienen vigencia indefinida, sin perjuicio de que puedan ser objeto de revisión y modificación, lo que significa que una vez aprobados y publicada su aprobación mantengan definitivamente su vigencia sin sujeción a plazo alguno entre tanto no sean revisados o modificados o, en su caso, sustituidos o anulados, careciendo de consecuencias jurídicas precisas el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de desarrollo de los mismos, razón por la que el que nos ocupa no pudo quedar sin efecto por la circunstancia de no haberse llevado a la práctica".

En otra sentencia del TS de 23 de diciembre de 1980⁵⁴ se aborda también este tema. El TS recuerda que los Planes gozan de vigencia indefinida hasta el instante de su derogación o modificación con arreglo a la legislación urbanística y que la inactividad municipal no puede conducir a la ineffectividad del Plan por el transcurso del tiempo ni su sustitución por otro anterior. Así dice:

"La caducidad del Plan Parcial no está prevista en nuestra legislación del suelo, pues el que existe es vinculante mientras no se derogue en todo o en parte, y que su modificación o revisión sólo procederá de oficio o a instancia de parte y conforme a las mismas disposiciones establecidas para su aprobación".

5. El Plan no agota sus efectos a medida que se ejecuta

El Plan sigue prevaleciendo y regulando las situaciones urbanísticas, aún en el caso de que éstas estén consolidadas⁵⁵. La ejecución del Plan no conlleva su extinción⁵⁶. Así, por ejemplo, en el supuesto de que sobre una parcela se haya levantado una

⁵⁴ Az. 5052.

⁵⁵ Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho...*, cit., p. 1742.

⁵⁶ Opinión ésta que también es compartida por LLISSET BORREL, F., et al, *ibidem*: "Por ello, aún cuando las previsiones del plan se hayan ejecutado en su totalidad, sus determinaciones siguen obligando a los particulares y a la Administración, en cuanto que no podrán modificar lo ya ejecutado, más que dentro de los límites impuestos por el plan".

edificación, el Plan no perderá, por tal circunstancia, su vigencia, sino que, por el contrario, seguirá rigiendo todos los actos de ejecución que se realicen en esa parcela, así como el uso de lo edificado sobre ella. Ello encuentra su fundamentación en el principio de vigencia indefinida de los Planes, en virtud del cual, el Plan es ejecutivo en tanto no sea derogado o modificado por otro posterior.

Además, el carácter normativo del Plan otorga plena justificación a la solución apuntada, ya que es precisamente el efecto de la ejecución una de las diferencias entre la norma y el acto. La norma no se agota con su ejecución, mientras que el acto sí. Por lo tanto, si los Planes de ordenación urbana son normas y las normas no se consumen con su ejecución, es forzoso concluir que los Planes no se agotan por su mero cumplimiento.

6. Situaciones surgidas al amparo de un Plan derogado

A. Derogación

a) La derogación de los Planes de Urbanismo

La derogación de las normas es un tema de capital importancia en el ordenamiento jurídico⁵⁷. La sucesión de normas en el

⁵⁷ Cfr DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento urbanístico. El control judicial de la ordenación del suelo*, La Ley, Madrid, 1994, p. 23.

tiempo, su modificación o abolición en virtud de otras nuevas⁵⁸ se rige por esta institución, de la que depende la difícil misión de indicarnos cuándo una norma ya no está vigente por haber sido sustituida por otra posterior⁵⁹.

"La potestad derogatoria -dice PUIG PEÑA- resulta necesariamente de la esencia del Derecho, pues si éste se basa en la voluntad colectiva, ésta tiene que hallarse también en situación de poder modificarlo (...) en atención a las convivencias del momento, que pueden cambiar intensamente respecto de situaciones pasadas"⁶⁰.

Las normas deben sufrir cuantas modificaciones resulten precisas para adaptarse a la nueva realidad social. La vida del hombre sufre continuos cambios, frecuentemente experimenta alteraciones respecto de situaciones anteriores, por lo que las normas que rigen su actuar en la vida cotidiana deben adaptarse a esas variaciones.

Este formidable poder debe ejercerse con rigor. La seguridad jurídica exige afrontar la tarea de determinar el fin de la obli-

⁵⁸ Cfr. CASTAN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, Madrid, 1987, tomo I, 14ª ed., p. 601.

⁵⁹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *ibidem*.

⁶⁰ Cfr. *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix, Barcelona, 1955, tomo VII, voz "Derogación", p. 112. Citado por DE VICENTE DOMINGO, R., *ibidem*.

gatoriedad de una norma con la mayor precisión⁶¹. A juicio del Tribunal Constitucional, el principio de seguridad jurídica no resulta vulnerado cuando la nueva norma innova el ordenamiento jurídico de forma "precisa, cierta y formalmente publicada y siempre que dicha norma cuente con el rango adecuado dentro de la jerarquía normativa"⁶².

Existen dos tipos de derogaciones: expresa y tácita⁶³. En el supuesto de que la derogación no sea expresa será preciso acudir a una minuciosa tarea interpretativa al objeto de determinar si hay o no voluntad de derogar. A pesar de que la Ley no disponga, que las normas que estuviesen vigentes en el momento en que ella entra en vigor pierden toda su eficacia y dejan de ser obligatorias, es obvio, que una misma materia no puede ser objeto de regulaciones contradictorias; de forma que, aún en el supuesto de que el legislador no haya dispuesto nada en orden a esa pérdi-

⁶¹ Cfr. DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid, 1984, p. 629.

⁶² Vid. LEGINA VILLA, J., "Principios generales del Derecho y Constitución", en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, tomo V, p. 3046.

⁶³ Cfr. ALBADALEJO, M., *Derecho civil. Introducción y parte general*, Bosch, Zaragoza, 1975, 3ª ed., p., 169. "Cuando una ley posterior resulta incompatible con la anterior. Se habla entonces de derogación tácita". Y continúa diciendo, "En principio, la derogación tácita sólo alcanza a la parte de la Ley antigua, incompatible con la nueva; subsistiendo vigente en lo demás". Por su parte, LASARTE ALVAREZ, C., *Principios de Derecho civil*, Trivium, Madrid, 1992, tomo I, p. 119, dice: "Aunque la nueva ley no disponga nada respecto de la derogación de las preexistentes, es obvio, que una misma materia no puede ser regulada por dos disposiciones normativas contrastantes; y que, en tal caso, aunque el legislador no haya manifestado la eficacia derogatoria de la nueva disposición, ésta se produce por imperativo del artículo 2º.2 del Código Civil".

da de eficacia y obligatoriedad, ésta se produce por aplicación del artículo 2 Cc. La norma anterior que resulta incompatible con la nueva norma queda derogada. La tarea interpretativa, como no podía ser de otra forma, corresponde a los sujetos encargados de la aplicación del Derecho.

Los Planes, al igual que las normas jurídicas, se derogan por otros posteriores, en aplicación del principio general del artículo 2.2 del Cc, "la derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior". Por lo tanto habrá que estar al texto del Plan a fin de determinar hasta qué punto deroga las determinaciones de Planes anteriores⁶⁴.

Un sector de la doctrina estima que en propiedad no debería emplearse la expresión derogación, por cuanto que, los Planes no se derogan sino que se modifican o revisan⁶⁵.

Sin embargo, frente a este criterio, sí es admisible la utilización de la expresión derogación, y ello no sólo como consecuencia de la aplicación del citado precepto del Cc, sino también porque el meritado vocablo no es en modo alguno incompatible con

⁶⁴ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, op. cit., p. 953.

⁶⁵ VILLAR EZCURRA, J.L., "En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", *RDU*, núm. 64, 1979, p. 39: "... evidentemente esta "modificación de su contenido", no es precisamente la típica de las disposiciones normativas, para las que rige la "derogación"".

las expresiones "modificación" y "revisión". El Plan se modifica o se revisa, y, precisamente, la consecuencia de estas técnicas no es otra que dejar sin efecto, derogar la ordenación urbanística anterior que sea contraria, no se acomode o incida en el nuevo Plan.

Además, es precisamente la derogación una de las circunstancias que justifican el carácter normativo de los Planes de Ordenación Urbana, pues los citados instrumentos urbanísticos, a diferencia de los actos administrativos que revocan, derogan los Planes anteriores. Con plena conciencia de la capacidad derogatoria de los Planes, el TS ha dicho:

"... naturalmente que hay que contar con la distinta naturaleza de los Planes como normas, y de los proyectos como actos particulares de ejecución de aquellas, distinción no meramente académica, sino práctica, sobre todo por lo que en este caso interesa, a efectos de tener en cuenta el distinto mecanismo de uno y otros, *en cuanto respecto de las primeras, operan los sistemas de derogación y respecto de los otros, la revocación o anulación*" (S. de 30 de enero de 1979)⁶⁶.

Igualmente, una sentencia de 7 de diciembre de 1982⁶⁷ admite la derogación del Plan:

⁶⁶ Az. 235.

⁶⁷ Az. 3352.

"... ya que este fue derogado con la formulación del nuevo Plan, haciendo uso la Administración de la potestad que en relación con los Planes de Urbanismo tiene para revisar o modificar el Ordenamiento Urbanístico de una determinada zona o espacio del territorio nacional español"⁶⁸.

b) La derogación de los Planes de urbanismo y el principio de jerarquía normativa

El instituto de la derogación está íntima y estrechamente vinculado al principio de jerarquía normativa. Este principio, que es básico en las relaciones internormativas, se cumple también en el sistema de planeamiento⁶⁹. Según él, los Planes deben ser derogados por instrumentos de ordenación urbana que ostenten el mismo o superior rango jerárquico. "Bastará -dice una S. TS de 30 de junio de 1986⁷⁰- con hacer un recuento de la naturaleza de los Planes Urbanísticos, su calificación doctrinal y jurisprudencial como elementos normativos, su derogabilidad, respetando el principio de jerarquía normativa".

La derogación puede ser expresa, en cuyo caso será el propio Plan el que determine de forma precisa qué Plan o Planes deben entenderse derogados, o tácita, en cuyo caso la pérdida de efica-

⁶⁸ Vid. una sentencia de 28 de junio de 1977 (Az. 3460), 9 de abril de 1984 (Az. 1985) y 10 de abril de 1985 (Az. 2197).

⁶⁹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, op. cit., pp. 29-30.

⁷⁰ Az. 6102.

cia y obligatoriedad del Plan anterior no se hace depender de una declaración expresa del instrumento de ordenación posterior, sino que habrá de estarse a la existencia de incompatibilidades entre ambos.

Un fragmento de terreno no debe ser objeto de regulación de dos Planes contradictorios, por lo que en virtud del instituto de la derogación tácita el nuevo instrumento de ordenación urbanística derogará, dejará sin efecto, a aquel o aquellos Planes que con anterioridad a su entrada en vigor ordenasen la porción de terreno de que se trate, cuyas determinaciones contradigan de forma patente y directa las del nuevo Plan.

En aras de evitar el vacío en la ordenación urbanística que provocaría la derogación automática de todos los Planes Parciales que desarrollasen el extinguido Plan General, es doctrina imperante que dicha regulación sólo se produce por virtud de una disposición específica o por contradicción total y absoluta entre las determinaciones de los Planes Parciales ya existentes y las del nuevo Plan General. Ilustrativa de la aplicación de esta doctrina es una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980⁷¹:

"... y no se alegue, cual se hace, que "salvo disposición transitoria específica, la promulgación de un nuevo Plan General determina, ipso facto, la derogación de los Planes

⁷¹ Az. 954.

Parciales que desarrollaban el extinguido Plan General", por cuanto la doctrina imperante, tendente a evitar el vacío en la ordenación urbanística, es la contraria, ya que se consideran subsistentes todos los Planes Parciales anteriores en tanto una específica disposición no establezca lo contrario, o aun sin ella, aquéllos resulten total y absolutamente incompatibles con el nuevo Plan General aprobado", siendo de hacer notar que ello no sucede en el caso de autos, pues ni se acredita la existencia de la específica disposición dicha, ni la incompatibilidad es patente y directa, ya que el Plan General carece de pormenorización en cuanto a la red viaria secundaria y no constituye tal incompatibilidad la circunstancia de que por motivos de conveniencia y oportunidad se haya alterado esa red viaria secundaria ante la nueva ubicación del señalado Puente de Olaveaga".

Así pues, la derogación depende de la existencia de una disposición expresa o de la concurrencia de patentes y directas discrepancias entre las determinaciones de los Planes anteriores y las del nuevo Plan.

c) Equipación de los términos derogación y modificación o revisión

La doctrina, aún sin hacer del tema objeto especial de estudio, da por supuesta la equiparación, incluso terminológica, en-

tre derogación y modificación⁷².

Ahora bien, esta equiparación terminológica no debe llevar a la conclusión de que toda alteración de Planes comporta necesariamente el efecto derogatorio, es decir, la cesación de la vigencia del Plan derogado. No toda revisión o modificación va encaminada a sustituir total o parcialmente un Plan. Ello ocurrirá en muchas ocasiones. Entonces existirá identidad entre la derogación y la alteración: la pérdida de vigencia de las determinaciones del Plan precedente. Pero la regulación positiva de las operaciones de revisión o modificación de Planes nos muestra que en ellas tiene cabida el principio de conservación de las normas que alienta la permanencia y la estabilidad de la norma, del Plan de

⁷² Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., p. 27. Para corroborar esta afirmación el autor cita diversos ejemplos doctrinales.

Desde la perspectiva civilista, CASTAN TOBEÑAS, J., op. cit., p. 578, define la derogación como la modificación o abolición de una norma jurídica en virtud de otra nueva". Por su parte, GARCIA DE ENTERRIA, E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1970, p. 294: "La Administración puede derogar o modificar un reglamento por vía general en virtud de su potestad reglamentaria, que es una potestad formal (...) la derogación general es posible porque emana de una potestad modificativa del ordenamiento -la potestad reglamentaria- que la Administración tiene atribuida en términos formales. GARCIA DE ENTERRIA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 187, al tratar el problema de la naturaleza jurídica de los Planes afirman que de los efectos del planeamiento, unos son típicos de las normas o disposiciones generales y otros de los simples actos administrativos. "Entre los primeros se encuentran los de vigencia indefinida -sin perjuicio de su actualización o revisión- (artículos 45, 46, 46 y 48), sujeción de su modificación o derogación al principio del *contrarius actus*". GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974, tomo I, 6ª ed., p. 325. SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 415, se refiere a que la derogación elimina o modifica el contenido de la norma, sustituyéndolo por otro diverso.

Ordenación en nuestro caso⁷³.

El procedimiento de revisión puede concluir con un juicio negativo sobre la necesidad de cambiar el Plan y es que la revisión únicamente debe realizarse en los casos necesarios; de esta forma puede bien introducir alguna modificación concreta, bien sustituir íntegramente el Plan anterior, bien mantener el texto por estar de acuerdo con la realidad "aunque hayan pasado varios o muchos años" (S. TS de 22 de enero de 1988)⁷⁴.

"En la modificación -dice la sentencia citada de 22 de enero de 1988- se trata de corregir alguno o algunos de los elementos del Plan, permaneciendo la subsistencia de éste". Lo habitual es que la modificación conlleve la derogación o sustitución de una determinación urbanística, sin embargo, en algunas ocasiones quiebra la norma general y la modificación no supone sustitución, como ocurre cuando se amplían los usos de un territorio conservando los ya existentes.

Por consiguiente, la modificación y la revisión dejarán sin efecto la ordenación urbanística anterior que sea contraria, no se acomode o incida en el nuevo Plan.

⁷³ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., pp. 27 y 28.

⁷⁴ Az. 334.

B. El principio de vigencia indefinida del Plan no conlleva el mantenimiento de las situaciones surgidas a su amparo cuando haya sido derogado por otro posterior⁷⁵

Sentado lo anterior, puede que sea el momento de abordar la cuestión de si las situaciones nacidas al amparo de un instrumento de planeamiento derogado se mantienen a pesar de ser contrarias a la nueva ordenación urbanística. En otros términos, si es admisible la consolidación de un derecho subjetivo urbanístico⁷⁶.

En este sentido es suficientemente expresiva una sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1978⁷⁷. Se trataba de determinar si la aprobación de una parcelación bajo el imperio de un Plan de Ordenación anterior al que regía en el momento de solicitar la autorización de obra había de ser respetada y otorgable la licencia cuando tal parcelación fuese contraria, no se acomodase o incidiese en la planificación vigente al solicitar la misma. El TS confirmó la sentencia apelada y la improcedencia,

⁷⁵ Este tema debe entenderse completado con el estudio que en el Capítulo VI se dedica a la indemnización por el ejercicio del "ius variandi".

⁷⁶ DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., p. 86, dice que: "... la expresión derechos adquiridos debe reservarse "para aquellos casos que realmente respondan a este concepto, singularmente aquellos que por haber patrimonializado ya el derecho, han alcanzado un estatuto más protegible de su situación jurídica. Para ello deben desenmascarse aquellos argumentos defensivos de simples expectativas en el mantenimiento por puro interés de calificaciones anteriores no seguidas del debido desarrollo".

⁷⁷ Az. 1183.

por tanto de que un Plan quede vinculado por una situación preexistente:

"... como quiera que la unidad parcelable puede serlo toda la superficie afectada por un Plan Parcial, si se admitiese que aprobada una parcelación la Administración no podía ya estructurarla se llegaría al absurdo de que tampoco podría modificar sus propios Planes Parciales, lo que en una hipotética multiplicación nos llevaría a la inevitable perennidad de los Planes Generales, solución que por ilógica y contraria al Ordenamiento vigente debe rechazarse"⁷⁸.

⁷⁸ Del mismo tenor que la sentencia transcrita es una de 8 de mayo de 1979 (Az. 2387), cuyo contenido, en la parte que interesa, se reproduce:

"Que la doctrina emanada de los invocados preceptos -44, 45 y 46-, determina en principio la imposibilidad de conceder una licencia para construir edificaciones que contraríen al Plan General vigente, si la ordenación anterior no fue incorporada al nuevo Plan.

Que la incorporación de las ordenaciones anteriores al Plan General de 1968, y entre ellos la que es objeto del recurso, sólo pudo hacerse o bien solicitando y obteniéndolo expresamente en fase de aprobación, o bien en función de las normas que con carácter general a todas las ordenaciones anteriores se proclamaron en los puntos 3º y 8º del Acuerdo de aprobación provisional del Plan, de 3 de diciembre de 1967, en cuanto establecen, aquél, el respeto a los Acuerdos adoptados por el Ayuntamiento Pleno sobre ordenaciones y parcelaciones adoptados de acuerdo con el Plan de Ordenación actualmente en vigor (de 1957, y habrá de entenderse que igual a las basadas en el Anteproyecto de 1943 y Ordenanzas de 1939) en tanto no afecten a la red viaria del nuevo Plan, y se adapten a las dotaciones de equipamiento y servicios que regulan las normas; y el punto 8º que señala la plena aplicación de las Ordenanzas Municipales de 1939, hasta que sean aprobadas las que desarrollen el nuevo Plan en tanto no se opongan a las normas del mismo; de donde se infiere sensu contrario que quedan sin efecto las ordenaciones o parcelaciones que contradigan al Plan en cuanto a red viaria, dotaciones de equipamiento y servicios o estén basadas en Ordenanzas que se opongan a las normas del nuevo Plan...

Como fácilmente se habrá observado, lo que la sentencia asevera es que el principio de vigencia indefinida no debe ser entendido como un obstáculo para mejorar o adaptar la ordenación urbanística a las nuevas necesidades. Es evidente que lo que el planificador hace al ordenar el territorio es anticipar y prever el futuro de la ciudad, pero puede ocurrir que las previsiones del planificador resulten disconformes con la realidad, y ello obligue a realizar su oportuna actualización. Y, además, no debemos olvidar que la forma de planificar el territorio responde

Los precedentes administrativos al margen de la normativa aplicable no vinculan a la Administración al resolver el caso concreto que se le somete, declarando la Sentencia de 4 de julio de 1969 que el precedente administrativo, que se proyecta cuando la Administración obra dentro de las facultades discrecionales y que tiene su razón de ser en el principio jurídico de igualdad, no puede arguirse como fundamento de una pretensión, aduciendo la existencia de una dispensa a favor de otro del contenido de una norma jurídica hecha ilegalmente por la Administración, y la sentencia de 21 de noviembre de 1969 expresa que en materia reglada, en que la Administración no actúa con discrecionalidad, supuesto en que la igualdad constituye un límite a la potestad administrativa, o salvo razones objetivas que demandan un cambio de criterio es la norma la que vincula a la Administración en el sentido de que vendrán los Ayuntamientos obligados a otorgar la licencia cuando la edificación proyectada se ajuste a los Planes y Ordenanzas y, en definitiva, a los actos que con valor normativo encauzar, y regulan la materia urbanística y, por el contrario, deberían denegarlas cuando no autoricen el tipo de construcción proyectada, y si bien es materia totalmente ajena a la competencia municipal, la Sentencia de 17 de junio de 1969 enseña que la invocación de precedentes referentes a hechos que tuvieron su consagración en actos no sometidos a la revisión jurisdiccional objeto del recurso, y el mayor o menor acierto que en aquellos casos hiciera la Administración de sus facultades, nunca justificaría que en el propio recurso se soslayaran normas de inexcusable acatamiento, y, por fin, esta misma Sala mantuvo, en sentencia de 1 de enero de 1969, y en relación con el principio de igualdad, la doctrina de que "si bien tanto nuestras Leyes Fundamentales ..., como el art. 2 del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales, mantienen tal elemental principio de justicia, el mismo debe tener como punto de apoyo la previa existencia de un acto ajustado al ordenamiento jurídico, y nunca un acto que notoriamente quebrante el mismo, pues lo contrario nos llevaría a una notoria aberración jurídica".

siempre a una política urbanística, de forma que el cambio de la política municipal, en la práctica, va a conllevar el cambio de la ordenación territorial.

La sentencia prohíbe el mantenimiento de las situaciones nacidas al amparo de un Plan que ha sido derogado por otro posterior⁷⁹ cuando dichas situaciones resulten contrarias a la nueva ordenación urbanística. Y ello es lógico, por ser inadmisibles la creencia de que las situaciones surgidas al amparo de un instrumento de planeamiento se perpetúan, pues, si ello fuere así, no tendría sentido alguno que el legislador hubiere previsto y regulado las técnicas de revisión y modificación⁸⁰.

Además, hay que tener en cuenta que la potestad del planeamiento atiende a la finalidad de establecer la ordenación urbanística más adecuada a las exigencias del interés general, por lo que no será posible que los derechos de los particulares impidan que se dibuje el modelo territorial que se pretende, pues siempre debe ser el interés de la comunidad el que guíe la configuración territorial y no el interés de unos pocos.

La jurisprudencia así lo entiende. Por ejemplo, una senten-

⁷⁹ Que, como se ha visto, necesariamente ha de ser de igual o superior rango jerárquico.

⁸⁰ Lo que se busca con las referidas técnicas es la adecuación de la ordenación urbanística a las circunstancias cambiantes, y ello se vería imposibilitado por el hecho de la perpetuación.

cia de 23 de enero de 1995⁸¹ dice lo siguiente:

"... sin que pueda oponerse esta facultad⁸² -ius variandi- a la vigencia anterior a la ordenación urbanística, porque el planeamiento no es algo estático e inmutable, sino dinámico y atemperado a las necesidades sociales que la propia Administración está obligada a atender...".

⁸¹ Az. 315.

⁸² Se está refiriendo a la potestad innovadora de la Administración o "ius variandi".

II. EL "IUS VARIANDI" O POTESTAD INNOVADORA DE LA ADMINISTRACION

1. Nociones generales

El principio de vigencia indefinida de los Planes está condenado a convivir con la idea de cambio "dentro de una armonía impuesta por las necesidades estimadas como tales por la política urbanística de cada momento, porque si la estabilidad da satisfacción a la idea de seguridad jurídica, el cambio es el vehículo para realizar el progreso" (S. TS de 11 de diciembre de 1984)⁸³.

En materia urbanística, la innovación, o más correctamente la adecuación de los Planes a las conveniencias y necesidades del presente y de las previsiones del futuro, no sólo es posible, sino que es obligatoria dentro de la dialéctica seguridad progreso dirigida a combinar ambos objetivos, procurando conseguir cierta estabilidad y seguridad en la planificación, sin que ello suponga que esta se petrifique.

La planificación partiendo de una situación presente debe configurar la realidad urbanística del futuro "previando las demandas que éste puede plantear, lo que inevitablemente requiere contar con una potestad pública, esto es, con un poder, capaz de reproducir innovaciones en todo aquello que el interés público

⁸³ Az. 6673.

exiga; poder que se traduce en el ejercicio de un *ius variandi*" (Ss. TS de 25 de enero de 1983 y 3 de octubre de 1986)⁸⁴.

La preocupación por evitar la ineficacia del Plan, su anquilosamiento o el peligro de que sea una rémora, por su inalterabilidad a los cambios, su resistencia a demandas o necesidades sociales a los nuevos tiempos⁸⁵, explica el tenor de la doctrina jurisprudencial:

"... aunque en el artículo 45 de la vigente Ley del Suelo se asignan a los Planes de Ordenación y a los Proyectos de Urbanización vigencia indefinida, no es menos cierto que ello no podía significar un cierre a las demandas del futuro, tan explicables en esta materia, dependiente de los avances demográficos y tan sensible a las cada vez mayores exigencias en cuestiones de comunicaciones, espacios libres, equipamientos comunitarios, etc; motivos éstos que fueron los que obligaron al legislador a la adopción de medidas compatibilizadoras de esa vigencia indefinida de los Planes, con las posibilidades de sucesivas revisiones de los mismos" (S. TS de 25 de enero de 1983)⁸⁶.

Ahora bien, como veremos, la libertad que la posibilidad de cambio o innovación otorga a la Administración nunca podrá justi-

⁸⁴ Az. 309 y 6413.

⁸⁵ MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 33.

⁸⁶ Az. 309.

ficar una actuación arbitraria⁸⁷ o irracional⁸⁸, dado que esta idea de libertad, como tiene declarado el Tribunal Supremo:

"... se traduce jurídicamente en nuestro campo en el concepto técnico de discrecionalidad⁸⁹, y la discrecionalidad, como sabemos, en la actualidad no es un cheque en blanco que permita todo tipo de intervenciones sin la menor contrapisa.

La discrecionalidad, por el contrario, sólo faculta a la

⁸⁷ Esto es, "contraria a la justicia, la razón o las leyes dictada sólo por la voluntad o el capricho" (Definición del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua).

⁸⁸ MARTÍN MATEO, R., "Propiedad urbana y planificación", *RDU*, núm. 15, 1969, p. 16: "Toda planificación lleva ínsita una aspiración de orden de presivilidad, un intento de encauzar anticipadoramente la vida social frente a la anarquía, la improvisación y la caprichosa arbitrariedad, la planificación encuadra impulsos y energías individuales, sometiéndolos a criterios colectivos preestablecidos que priman sobre los intereses particulares, unificando y armonizando las fuerzas dispersas en el medio social".

⁸⁹ Es opinión de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Arbitrariedad y discrecionalidad", en *Estudios sobre la Constitución española*, Homenaje al Profesor García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2257 y ss, que la discrecionalidad administrativa "constituye un problema recurrente, una úlcera que recidiva de forma constante y que nunca termina de cicatrizar del todo. La batalla de la discrecionalidad es así una batalla permanente y permanentemente inconclusa, que, no bien parece ganada, vuelve a recrudecerse de forma inapropiada en el momento más inesperado y en la que sólo con la ayuda de la historia es posible apreciar el sentido general de su evolución". La discrecionalidad de la Administración, para PÉREZ OLEA, M., "La discrecionalidad administrativa y su fiscalización judicial", en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Universidad de Santiago de Compostela y Universidad Complutense, Madrid, 1972, tomo II, p. 75, es un tema en el que de forma virulenta se enfrentan los dos polos clásicos de las garantías de los particulares y la eficacia del actuar administrativo".

Administración para disponer de un cierto margen de libertad en la elección de objetivos, como medio para satisfacer mejor el interés público, que es en verdad, el que sirve de causa legitimadora a su actuación" (S. TS de 4 de mayo de 1983)⁹⁰.

El Tribunal Supremo ha entendido la discrecionalidad como la posibilidad que la Administración tiene de ponderar la oportunidad o la conveniencia de actuar o no en función del interés público y de elegir entre las distintas alternativas que se le presentan, al ser todas ellas igualmente justas⁹¹, sin limitación del criterio subjetivo. La estimación del interés público supone tener presente los fines de la norma que la establezca, lo cual impone un límite inquebrantable entre la "discrecionalidad" como potestad de la Administración y la "arbitrariedad". Efectivamente, afirma el TS que mientras la primera equivale a una facultad para decidir con cierto margen de amplitud, pero siempre conforme a los fines de la propia norma, la segunda significa una actitud caprichosa o en todo caso ajurídica de los órganos administrativos, sin motivación respetable⁹².

⁹⁰ Az. 2884. La Exposición de Motivos de la LJCA, IV 3, dice que la discrecionalidad surge "cuando el ordenamiento jurídico atribuye a un órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público".

⁹¹ No existen varias soluciones posibles, sino una única solución justa.

⁹² Cfr. GARCÍA PÉREZ, M. *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, 1994, pp. 198-199.

2. Concepto

Se ha dicho con razón que el urbanismo es una realidad viva del Derecho y que la potestad de planificación, residenciada en la Administración pública, ha de responder a esa dinamicidad⁹³. De aquí la existencia de un "ius variandi" o derecho de cambio por parte de la Administración⁹⁴.

El "ius variandi", también denominado "ius modificandi " o "potestas variandi", es un poder jurídico de carácter alterador que legitima el ejercicio de la revisión y modificación de los Planes de Urbanismo y que se encuentra "ínsito en toda actuación planificadora como elemento natural (S. TS de 18 de julio de 1988)⁹⁵, es "una prerrogativa inmanente a la naturaleza del pla-

⁹³ Aspecto recogido por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo: "... y ello porque el Derecho urbanístico participa de la cualidad de dinamicidad" (Sentencia de 26 de mayo de 1982, Az. 4139). En el mismo sentido se pronuncia una sentencia de 28 de junio de 1977 (Az. 3460).

⁹⁴ Cfr. SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, C.J., "Derechos de los propietarios ante la sucesión del planeamiento", *REDA*, núms. 40-41, 1984, p. 158. En el mismo sentido, aunque con otras palabras, PERALES MADUEÑO, "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los Planes Parciales y Especiales", *RDU*, núm. 91, 1985, pp. 17 y ss. dice que "el Plan, a partir de una realidad determinada, en la que entran elementos diversos como población, infraestructura, equipamientos, circunstancias económicas, etc., propone unos objetivos para cuyo cumplimiento instrumenta una ordenación que supone clasificar suelo, asignarle usos, programar acciones. La ejecución de las previsiones del Plan y el cambio de las circunstancias que sirvieron de punto de partida para su redacción son motivos objetivos que imponen la necesidad de su reajuste".

⁹⁵ Az. 5910.

neamiento" (S. TS de 27 de septiembre de 1988)⁹⁶. Y que debe ser entendido como el "remedio establecido en la Ley para que la Administración, objetivando alteraciones reales en las referidas circunstancias y condiciones determinantes de las precisiones, realice aquellas modificaciones que impongan las nuevas necesidades urbanísticas creadas por la dinámica social en el transcurso del tiempo" (S. TS de 26 de mayo de 1982)⁹⁷.

El cambio de los objetivos diseñados por el planificador a partir de una realidad presente impone la necesidad de su reajuste. La Administración haciendo uso de su poder innovativo puede alterar las determinaciones del Plan que han quedado desfasadas para conseguir la exigida equiparación ordenación del territorio-realidad urbanística.

En definitiva, la potestad administrativa de variar el planeamiento o "ius variandi" debe ser concebida como la posibilidad que el legislador atribuye a la Administración pública de realizar, atendiendo a criterios objetivos y razonables, las modificaciones que la nueva realidad urbanística, fruto del progreso, exija.

⁹⁶ Az. 7265.

⁹⁷ Az. 4139. Vid., también, las Ss. de 8 de mayo de 1979 (Az. 2387) y 9 de diciembre de 1981 (Az. 5378).

3. Fundamento

El poder innovativo de la Administración encuentra su fundamento, por una parte, en la naturaleza normativa de los Planes, y, por otra, en la necesidad imperiosa de adaptar la ordenación urbanística a los cambios que experimente la realidad. Ambas circunstancias están íntimamente relacionadas entre sí, se complementan mutuamente. La dinamicidad característica del Plan obliga a la necesidad insoslayable de adecuarlo a la realidad cambiante y esta posibilidad de adecuación es factible gracias al carácter normativo inherente al Plan. Por consiguiente, una circunstancia necesita de la otra.

En este sentido se ha pronunciado la doctrina⁹⁸ científica al decir que, congruentemente con la naturaleza normativa de los Planes y los fines de ordenación que persiguen, se consagra su mutabilidad.

La doctrina del Tribunal Supremo también es clara al respecto. Y así, una sentencia de 25 de enero de 1983 se pronuncia como sigue⁹⁹:

"Una consecuencia de la naturaleza de la planificación ur-

⁹⁸ GONZALEZ PÉREZ, J., op. cit., p. 956. También, PERALES MADUEÑO, F., El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los Planes Parciales y Especiales", RDU, núm. 91, 1985, p. 18.

⁹⁹ Az. 309.

banística, y de la planificación en general, en cuanto la planificación es normación u ordenación, y ésta, aún partiendo de una situación de presente, se proyecta hacia el futuro, previendo las demandas que éste puede plantear, no tanto inmediatas, sino de más largo alcance, lo que inevitablemente requiere contar con una potestad pública, esto es, con un poder capaz de producir innovaciones en toda aquello que el interés público lo exija; poder que se traduce en el ejercicio de un *ius variandi*".

También relativa a la fundamentación del "*ius variandi*" de la Administración es una S. TS de 8 de marzo de 1994¹⁰⁰ que examina las dos circunstancias que hacen viable la alteración del planeamiento existente. Razona así el TS:

"... la naturaleza normativa de los Planes, en un sentido, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad, en otro, justifican plenamente el "*ius variandi*" que en este ámbito se reconoce a la Administración"¹⁰¹.

¹⁰⁰ Az. 784.

¹⁰¹ Vid. las sentencias del mismo órgano jurisdiccional de 21 de diciembre de 1987 (Az. 9687), 23 de septiembre y 7 de noviembre de 1988 (Az. 7250 y 8783), 20 de marzo y 17 de junio de 1989 (Az. 2246 y 4732), 30 de abril y 4 de mayo de 1990 (Az. 3627 y 3799) y 30 de enero de 1991 (Az. 614).

4. Límites

A. Consideraciones generales

El artículo 3.2 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 atribuye al Plan el emplazamiento de los centros de producción y residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; la división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable, o apto para urbanizar, y no urbanizable, o clases equivalentes establecidas por la legislación autonómica; el establecimiento de zonas de distinta utilización y la fijación de las condiciones de las construcciones que han de realizarse en ellas; la formulación del trazado de las vías públicas y medios de comunicación; el establecimiento del sistema de espacios libres y zonas verdes; el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés públicos; la calificación de terrenos destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; la limitación del uso del suelo y las edificaciones; y por último, la orientación de la composición arquitectónica de las edificaciones y la regulación de sus características estéticas.

A la hora de elegir los objetivos y de concretar sobre el terreno las determinaciones que el Plan ha de establecer para los distintos puntos antes indicados la Administración ha de elegir la solución que estima idónea o correcta. No existe un abanico de soluciones entre las que poder elegir porque será sólo una la

adecuada.

La Memoria, que preside la documentación integrante de los Planes de Ordenación Urbana, es el documento en el que, a partir de un estudio del territorio y de los problemas que en él, existen ha de justificarse la solución elegida por ser la más justa, la más acorde con el interés general. La Memoria integra la motivación del Plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido.

Con este planteamiento, surge el interesante problema de la determinación del alcance de la Memoria, es decir, si la misma constituye auténtica prescripción, o, contrariamente, supone una mera disposición de motivaciones. La memoria no puede ser considerada como un vehículo portador de simples motivaciones subjetivas reveladoras del personal propósito del gestor, sino que constituye la auténtica causa. Este documento goza de carácter vinculante, pues son las motivaciones contenidas en el mismo las que engendran la aprobación y consiguiente obligatoriedad del Plan, de forma que la Administración no podrá apartarse del modelo territorial en ella diseñado¹⁰².

En efecto, la Memoria no es un documento casual, "no es un documento accidental que pueda existir o no, sino una exigencia

¹⁰² El primer pronunciamiento del TS que reconoce la vinculación de la Administración Pública al contenido de la Memoria es una S. de 16 de junio de 1977 (Az. 3502).

insoslayable de la Ley"¹⁰³. Y es que la profunda discrecionalidad del planeamiento que emana de la Administración "explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad" (S. TS de 9 de julio de 1991)¹⁰⁴. Su importancia -dice una S. TS de 21 de septiembre de 1993¹⁰⁵- es manifiesta:

"A) Desde el punto de vista del interés público, porque viene a asegurar que verdaderamente se va a hacer efectivo en la realidad el modelo territorial justificadamente elegido.

B) En el terreno de la garantía del ciudadano, porque con la Memoria podrá conocer la motivación de las determinaciones del Plan y por tanto ejercitar con el adecuado fundamento el derecho a la tutela judicial efectiva con lo que, además pondrá en marcha el control judicial de la Administración..., que demanda también el interés público".

Es más, los particulares tienen derecho a conocer las razones que llevaron al autor del Plan a la adopción de una determinada solución, para poder, en su caso, rebatir la argumentación

¹⁰³ S. TS de 13 de febrero de 1992 (Az. 2828).

¹⁰⁴ Az. 5737.

¹⁰⁵ Az. 6623.

aducida en favor de la solución adoptada¹⁰⁶.

Ahora bien, no sólo se exige la motivación de la redacción inicial del Plan, sino también de las modificaciones que se introduzcan a lo largo de la tramitación del planeamiento¹⁰⁷, tesis que debe ser tenida en cuenta en las modificaciones introducidas por las Comunidades Autónomas en el momento de la aprobación definitiva. Y todo ello, por el motivo aludido de limitación de la discrecionalidad.

B. Los estándares urbanísticos y las normas de aplicación directa

a) Los estándares urbanísticos¹⁰⁸

¹⁰⁶ Como no podía ser menos la objetividad debe ser criterio rector de la decisión adoptada por la Administración. La objetividad, en palabras de MORELL OCAÑA, L., "El principio de objetividad en la actuación de la Administración pública", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*, Homenaje al Profesor González Pérez, Civitas, Madrid, 1993, tomo I, p. 147: "es un término jurídicamente acuñado desde la ética. Al incorporarse al derecho positivo, una actuación carente de objetividad no queda en una mera transgresión ética, sino que constituye, además, una conducta antijurídica. En el lenguaje ordinario, la objetividad expresa una postura personal o institucional opuesta a cualquier tipo de subjetivismo... A nuestros efectos, objetividad es, pues, cualidad que define la actitud de quien constata y afirma o deduce, pendiente casi exclusivamente de los datos que componen una situación y de las reglas que la regulan".

¹⁰⁷ Una S. de 13 de febrero de 1992 (Az. 2828) dispone en su considerando tercero: "... será también claro que las modificaciones que a lo largo de la tramitación del planeamiento vaya sufriendo su texto habrán de ser asimismo motivadas, pues estas nuevas determinaciones no estaban justificadas en la Memoria -S. de 25 de abril y 9 de julio de 1991-".

¹⁰⁸ Vid. LARIOS TABUENCA, F., "Los "standars" urbanísticos en cincuenta años de legislación (1924-1974)", *REVL*, núm. 185, 1975.

La Ley de 1956, caracterizada por la ausencia de condicionamientos legales a la función planificadora¹⁰⁹, ponía a disposición de la Administración una gran libertad respecto de la configuración o delimitación del derecho de propiedad.

Ahora bien, esta situación cambió considerablemente con el Texto Refundido de 1976¹¹⁰, y se mantiene en el Texto Refundido de 1992, al introducir criterios legales de fondo que debían ser seguidos forzosamente por el Plan¹¹¹. La Ley redujo la discrecionalidad de que goza la Administración introduciendo condicionamientos a las previsiones del Plan, condicionamientos que re-

¹⁰⁹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 45, se pronuncia en el mismo sentido al aseverar que "la Ley de 1956 dejaba en completa libertad al planificador para establecer la ordenación concreta que estimara más conveniente. La remisión de la Ley a los Planes operaba, pues, pura y simplemente sin ningún condicionamiento". Por su parte GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 199: "En efecto la Ley urbanística de 1956 solo establecía un único estándar urbanístico: la proporción, mínima del 10 por 100 de la superficie ordenada por el plan para parques y jardines públicos, prevista en el artículo 3.1.g). Como consecuencia de ello, la discrecionalidad de la potestad de planeamiento era, en la Ley de 1956, prácticamente ilimitada".

¹¹⁰ Pues como dice FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Ibidem*, "la experiencia de veinte años mostró los grandes inconvenientes que de tal postura se derivaban y movió al legislador a rectificarla introduciendo en el propio texto legal unos determinados criterios materiales de ordenación que los planes -generales y parciales sustancialmente- están obligados a respetar en todo caso".

¹¹¹ Tal y como dicen GARCIA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 200, "la Ley 19/1975, de 2 de mayo, sobre Reforma de la Ley del Suelo, afronta decididamente la situación descrita y adopta para su superación un doble criterio: la incorporación a la ordenación urbanística de las determinaciones legales sectoriales sobre utilización del suelo con lo que, de este modo, tales determinaciones pasan a tener el carácter de estándares urbanísticos propiamente dichos".

cibían y reciben la denominación¹¹² de estándares urbanísticos¹¹³.

¹¹² Por su parte, CARCELLER FERNANDEZ, A., *Instituciones de derecho urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1992, 5ª ed., pp. 142, dice que son "las determinaciones establecidas por las normas, legales o reglamentarias, generalmente mediante índices numéricos, que, sin ser de aplicación directa, introducen criterios de obligatoria observancia en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, en relación con la reserva de suelo para sistemas y dotaciones, de forma que la calificación de los terrenos sólo resultará validamente establecida si se ajusta a dichas determinaciones." Para, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 46, "son los límites a la potestad de planeamiento reconocida a la Administración, cuya infracción determina la nulidad de planeamiento al que afectan." Finalmente, para GARCIA DE ENTERRIA, E. Y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 201, son "aquellas determinaciones materiales de ordenación establecidas por la Ley no con el objeto de regular directamente el uso del suelo y de las construcciones, sino con la finalidad específica de establecer criterios de fondo a observar obligatoriamente por el planeamiento urbanístico. En consecuencia, continúan diciendo, los estándares urbanísticos no constituyen preceptos legales de aplicación directa, sino mandatos legales al planificador, que reducen el ámbito de discrecionalidad otorgado a éste para la fijación de las opciones materiales de ordenación por virtud de la remisión normativa que opera la Ley del Suelo al planeamiento para la integración de la ordenación urbanística".

¹¹³ Para LEAL MALDONADO, J. y RIOS IVARS, J., *Los espacios colectivos en la ciudad*, MOPU, Madrid, 1988, los estándares urbanísticos no son otra cosa que "indicadores de necesidades que se establecen en función de ciertos aspectos medibles del espacio urbano". En términos generales, continúan diciendo, "el estandar es fundamentalmente una medida comparativa, pero no un valor absoluto de las necesidades en materia de consumo colectivo". Siguiendo a MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho...* cit., p. 1746, pueden ser definidos como "los condicionamientos o criterios legales de fondo que tienden a uniformar, para supuestos iguales, las determinaciones del plan". Cfr. VIRGA, P., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 2ª ed., p. 587: "Con la definizione di standards (perchè standards significa letteralmente "livello ottimale"), vengono indicati i limiti inderogabili e i rapporti percentuali, che i comuni debbono osservare, quando predispongono la formazioni di nuovi strumenti urbanistici ovvero la revisiones di quelli precedentemente vigente".

La Ley distingue entre los estándares¹¹⁴ que deben incluirse en los Planes Generales y los que deben integrarse en los Planes Parciales.

a) Los Planes Generales Municipales de Ordenación deberán contener entre sus determinaciones las relativas a los espacios libres destinados a parques y zonas verdes, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante (artículos 72.2.d) del TR/92 y 19.1.b) del RP)¹¹⁵.

b) Los Planes Parciales deberán incluir entre sus determinaciones¹¹⁶:

¹¹⁴ Como se verá, la Ley señala los criterios mínimos que han de tenerse en cuenta. Ahora bien, el hecho de que tengan tal carácter no autoriza a que el planificador los pueda elevar injustificadamente. La proporcionalidad ha de ser siempre el criterio rector. En este sentido, veamos que dice el TS: "Que en cuanto a la imputación de exceso de dotaciones para equipamientos hay que decir que la Ley señala estándares mínimos, debiendo asegurarse el uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población y, por ello, las dotaciones habrán de ser proporcionadas a las necesidades públicas, etc., significando tan sólo el tcpe mínimo legal un límite frente a los poderes planificadores de la Administración; por ello no se observa extralimitación alguna ya que este tema exige un estudio global, esto es, que la calificación del equipamiento ha de referirse al total del servicio contemplado en el Plan como de ámbito territorial metropolitano y no de un sólo sector y desde esta perspectiva lo programado encuentre sobrada explicación y justificación en la Memoria y demás documentos del Plan".

¹¹⁵ Se corresponde al apartado b) del artículo 12.1 del TR/76 que era de idéntico tenor literal que el actual a excepción de la referencia a "centros públicos" que desaparece.

¹¹⁶ El texto de la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, en lo que ahora importa es del siguiente tenor: "Por primera vez se señalan con carácter general y con una formulación adecuada las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, para templos, centros docentes y culturales y para

- Reserva de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión, en proporción adecuada a las necesidades colectivas¹¹⁷, siendo que, la superficie destinada a dichas reservas será como mínimo de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos (Artículos 83.2.c) del TR/92 y 45.1.c) y 49 del RP)¹¹⁸.

aparcamientos. El establecimiento con carácter general de estas dotaciones no agota su virtualidad en garantizar ese mínimo equipo colectivo, sino que condiciona en buena medida la edificabilidad máxima. En punto a reserva de suelo con fines culturales y educativos se asumen como propias de la política urbanística y con el máximo rango normativo las exigencias derivadas de la Ley General de Educación".

¹¹⁷ Las necesidades, según LEAL MALDONADO, J. y RIOS IVARS, J., op. cit., pueden establecerse de la siguiente manera: Necesidades de formación, que serían aquellas ligadas a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo y que se concretarían especialmente en la capacitación para insertarse en el sistema productivo de forma adecuada a sus exigencias; necesidades sanitarias; estas son las que están directamente ligadas a la reproducción corporal de la fuerza de trabajo en sentido inmediato o en un sentido más amplio que incluiría también a los grupos marginales que no se insertan en el apartado productivo; necesidades de socialización, imprescindibles para establecer la red de relaciones sociales a partir de la cual se estructura la propia sociedad. Aquí entra el ocio, la cultura, el deporte, ligados también a la reproducción de la fuerza del trabajo de manera más amplia.

¹¹⁸ Se corresponde a la letra b) del artículo 13.2 del TR/76. La redacción actual añade "las superficies mínimas señaladas en este apartado deberán ser de dominio y uso público" y no se recoge "urbanos públicos".

- Reserva de terrenos para centros culturales y docentes en la proporción mínima de 10 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros de edificación residencial si no se hubiere determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir, agrupados según los módulos necesarios para formar unidades escolares completas (Artículos 83.2.d) del TR/92 y 45.d) y 50 del RP)¹¹⁹.

- Previsión de aparcamientos en la proporción mínima de una plaza por cada cien metros cuadrados de edificación (Artículos 83.2.f) del TR/92 meritado y 45.1.f) del RP)¹²⁰.

- Previsión de una densidad que no podrá ser superior a 75 viviendas por hectárea; en casos excepcionales el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma podrá autorizar densidades de hasta 100 viviendas por hectárea (Artículos 83.4 del TR/92 y 100 del RP)¹²¹.

Siendo el estándar urbanístico una técnica de reducción de la discrecionalidad propia de la potestad de planeamiento a través de la fijación de unas reglas de fondo de carácter mínimo o máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquella

¹¹⁹ Tiene su antecedente inmediato en la letra c) del artículo 13.2 del TR/76.

¹²⁰ Se corresponde a la letra e) del artículo 13.2 del TR/76.

¹²¹ El Texto Refundido de 1976 recogía esta previsión en el precepto 75. La autorización correspondía en aquel momento al Consejo de Ministros.

potestad y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los distintos órganos, su incumplimiento implica una manifiesta infracción de una norma con rango formal de Ley¹²².

El estándar constituye un mandato directo a los órganos de la Administración urbanística titulares de la potestad de ordenación. De ahí que la inobservancia del estándar determine la concurrencia, en los actos de aprobación del planeamiento en que aquella inobservancia se consagre, de un vicio determinante de su nulidad.

b) Las normas de aplicación directa

El artículo 45 de la CE dispone:

"1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar

¹²² Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 220.

el daño causado"¹²³.

Por su parte, el artículo 46 del mismo Texto legal dispone:

"Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra ese patrimonio".

¹²³ ESCRIBANO COLLADO, P., y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., "El medio ambiente como función administrativa", *REDA*, núm. 26, 1980, p. 374, señalan como formas de protección del medio ambiente las que a continuación se relacionan: a) La absoluta preferencia de las acciones preventivas o reparadoras sobre las represivas; b) La necesidad de coordinar los distintos tipos de actuación en relación con la utilización de cada recurso; b) La necesidad de seleccionar de entre las medidas susceptibles de ser aplicadas a la protección de un recurso natural la más adecuada, aunque ello suponga una mayor restricción en el uso por parte de la colectividad o de su propietario; d) La prioridad de las medidas ordenadoras de la utilización de los recursos, con especial referencia a la planificación, con vistas a asegurar un control objetivo a los aprovechamientos concretos que se efectúen; e) La necesidad de someter a los propios órganos de la Administración pública en el ejercicio de sus competencias a las medidas de conservación-restauración del medio ambiente en vigor; f) La convivencia de articular un sistema de apoyo financiero a la iniciativa privada que se comprometa a colaborar en los planes de conservación-restauración del medio ambiente, así como establecer un régimen de sustitución pública o de ejecución subsidiaria para el establecimiento de aquellas medidas correctoras que sean necesarias para el ejercicio de actividades privadas; g) La conveniencia de añadir a las prohibiciones legales medidas de tipo disuasorio, especialmente fiscales, pudiendo crear un fondo especialmente afecto a la financiación de actuaciones de defensa de los recursos directamente afectados. Vid. BASSOLS COMA, M., "Derecho Urbanístico y Medio Ambiente", *RDU*, núm. 71, 1981, pp. 15 y ss; GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., "El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanístico, deficientemente regulado", *RDU*, núm. 108, 1988, pp. 37 y ss; MORELL OCAÑA, L., "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", *RDU*, núm. 80, 1982, pp. 143 y ss.

La Ley del Suelo contiene algunas normas de directa aplicación que cumplen el objetivo señalado en el Texto Constitucional¹²⁴, normas éstas que serán aplicadas exista o no Plan, y que, por lo tanto prevalecen sobre las normas de éste¹²⁵. En concreto el contenido de estas normas es el que se expone a continuación:

- Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjuntos de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados (Artículo 138.1 del TR/92)¹²⁶.

- En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas na-

¹²⁴ La Ley de 1975 dio un importante paso en materia de medio ambiente al incorporarlo en su Texto (artículo 73) como un derecho que debía ser objeto de especial protección.

¹²⁵ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 48.

¹²⁶ Esta norma es de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas.

El texto actual recoge íntegramente lo que establecía el artículo 73 del TR/76.

turales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo (Artículo 138.b) del TR/92)¹²⁷.

- Por último, las normas directas concernientes a las alturas, mientras no exista Plan o norma urbanística que lo autorice no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables. Cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas edificados en más de dos terceras partes, los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media¹²⁸ de los edificios ya construidos (Artículo 74 TR/92)¹²⁹.

¹²⁷ El texto actual recoge íntegramente lo que establecía el artículo 73 del TR/76.

¹²⁸ ARROYO GARCÍA, J. et al., op. cit., p. 586 determinan que debe entenderse por altura media: La altura media (Am) autorizada resultará de aplicar una operación aritmética, en que el número de plantas de cada uno de los edificios situados en un tramo de calle entre dos adyacentes o paralelas seguidas (NP) ha de multiplicarse por la logitud de la fachada (Lf), para dividir a continuación el resultado total derivado de la suma de los anteriores entre la longitud total de las fachadas (Ltf), es decir:

$$\frac{Np \times Lt}{Ltf} = Am$$

¹²⁹ El texto actual incorpora, con total identidad, este precepto. Para que los presupuestos de aplicación directa del artículo 139 de la vigente Ley del Suelo puedan aplicarse es necesario que concurren las circunstancias que se exponen a continuación: 1. Que no exista Plan. 2. Que no existiendo Plan, las Normas Urbanísticas existentes no autoricen otra altura. Ahora bien, aun cuando tampoco existan éstas, puede ser que si existan ordenanzas de la edificación que determinen normas sobre altura de los edificios que determinen normas sobre altura de los edificios, en cuyo caso habrá de estar a éstas, no siendo susceptible de aplicación el artículo 139.

En otro orden de cosas, hemos de referirnos al cómputo del límite impuesto por el citado artículo. Por una parte, el límite

Por su parte, en el ámbito autonómico, la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia, en su artículo 24.1, al referirse a las normas de aplicación directa establece:

"En defecto de Plan o normas urbanísticas que lo autorice, en los terrenos enclavados en suelos o manzanas edificadas en más de sus dos terceras partes, no se podrá edificar con una altura superior a la media de las edificaciones ya construidas y sin superar, en todo caso, las tres plantas medidas en cada punto del terreno.

En los demás supuestos, la altura de las edificaciones no superará las dos plantas medidas del mismo modo. Todo ello sin perjuicio de las demás limitaciones que le sean aplicables".

La Ley gallega establece la misma previsión que la Ley estatal cuando se trata de solares enclavados en núcleos o manzanas

regirá "en cada punto del término". En este sentido hemos de traer a colación el artículo 99.1 del RP que dice que "no podrá exceder de las tres plantas en todas y cada una de las rasantes del terreno en contacto con la edificación". Por otra parte, cualquiera que sea la altura de las plantas y el destino de cada una, sólo se autorizarán tres. Y, por último, en el cómputo se incluirán la planta baja, las plantas retranqueadas, los áticos y los semisótanos que sobresalgan más de un metro en cualquiera de las rasantes del terreno en contacto con la edificación.

Finalmente, conviene resaltar que la regla contenida en el párrafo primero del artículo 139 no es aplicable cuando se edifique en "solares enclavados en núcleos o manzanas edificadas en más de sus dos terceras partes".

edificados en más de sus dos terceras partes. Sin embargo, en los demás supuestos la limitación no es la misma: según la legislación estatal no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas medidas en cada punto del terreno, mientras que por disposición de la Ley gallega la altura de las edificaciones no superará las dos plantas medidas del mismo modo.

Especialmente significativo en la materia es el Anexo II de la Resolución de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de La Rioja, de 28 de junio de 1988, sobre normas urbanísticas regionales que en sus artículos 21 a 24 regula la altura de los edificios y dedica los preceptos 25 a 27 a la regulación de la altura de las plantas.

Finalmente, hay que dejar constancia de la existencia de otras normas legales que habrán de tenerse en cuenta en el momento de elaborar el planeamiento, dado que se trata de legislación de obligada observancia y aplicación. Sin ánimo de agotar los ejemplos, se pueden citar la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 y la más reciente de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 27 de marzo de 1989, así como las diversas leyes autonómicas que completan ésta. También la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres. Y la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

C. El interés público urbanístico¹³⁰

La "potestas variandi" de la Administración, como toda potestad administrativa tiene como elemento teleológico el interés general¹³¹. En nuestro caso el "interés público urbanístico"¹³². Clara y rotunda es en este sentido la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1975, que en lo que ahora importa es del siguiente tenor:

¹³⁰ Cfr. SAINZ MORENO, F., "Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", REDA, núm. 8, 1976, p. 71, dice: "la noción de interés público aparece en el Derecho público cumpliendo una triple misión: a) es uno de los criterios que inspira la interpretación y aplicación de sus normas..." Vid. del mismo autor su artículo titulado "Sobre el interés público y la legalidad administrativa", RAP, núm. 82, 1977, p. 439. NIE-TO, A., "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al Profesor García De Enterría, Cívitas, Madrid, 1991, tomo III, pp. 2244-2245, se refiere al interés general como elemento de control de interpretación de la norma.

¹³¹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., p. 139.

En palabras del TS, sentencia de 11 de diciembre de 1984 (Az. 6673), el interés general es un valor superior que "debe estimarse legalmente realizado mientras no se demuestre de manera amplia y concluyente que la variación normativa no se corresponde con alguno de los fines o funciones en atención a los cuales se atribuye a la Administración las competencias de planeamiento urbanísticas que señala, con carácter enunciativo, el artículo 3 del repetido texto y, entre ellos, el de provocar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad...". Vid. las sentencias TS de 24 de mayo de 1982 (Az. 3072), 3 de junio de 1985 (Az. 3196), 24 de febrero de 1987 (Az. 3363), 30 de mayo de 1988 (Az. 3976).

¹³² Vid. una sentencia TS de 31 de julio de 1990 (Az. 6831): "La apreciación de lo que es de interés público queda dibujado en un Plan... El plan, pues, determina lo que en cada supuesto es de interés público para el urbanismo". Vid. una sentencia TS de 29 de noviembre de 1989 (Az. 8371): "Una de las características fundamentales del sistema planificador establecido en las Leyes de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y 1975, consiste en que el Plan General concreta y define el interés público urbanístico".

"... cualquier modificación de la ordenación aprobada sólo podrá tener lugar por razones de interés público y mediante los trámites y formalidades establecidas con carácter general".

Que se entiende por interés general ha sido una cuestión ampliamente debatida. La presencia en nuestro Derecho de diferentes Administraciones Públicas, cuyo grado de articulación no siempre ha sido el deseable, nos ha llevado a considerar la existencia de múltiples intereses generales, que, si desde el punto de vista de las Administraciones Públicas son explicables, se convierten para el administrado en resoluciones dispares, multiplicidad de procedimientos y, generalmente, inseguridad jurídica. En los últimos tiempos desde diversos sectores doctrinales se lucha por recuperar la unidad de la noción de interés general, la cual exigirá, en el seno de nuestro Estado compuesto, la debida articulación de las distintas Administraciones¹³³.

El verdadero sentido de la cláusula del interés general hay que buscarlo poniendo en conexión los artículos 103.1 y 106.1 del Texto Consitucional. Efectivamente, la Consitución dispone que la Administración "sirve los intereses generales con objetividad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho", al tiempo que prevé la posibilidad de que los Tribunales controlen la "legalidad de la actuación administrativa", así como su sometimiento a los fines que la justifican.

¹³³ GARCÍA PÉREZ, M., op. cit., p. 233-234.

La actividad administrativa es legal cuando se adecúa a la noción de interés público. La legalidad de la acción administrativa depende de su conformidad con el Derecho¹³⁴.

Además, conviene dejar claro que, los intereses públicos son los intereses de todos, no la suma de intereses individuales, sino un conjunto homogéneo de ellos (son distintos el interés público y el de grupo; éste, en definitiva, se concreta en la suma de los individuales)¹³⁵. Interés público es sinónimo de interés de la comunidad, no pudiendo ser confundido con interés de grupo, pues éste no es otra cosa que la suma de intereses particulares.

Los intereses generales deben prevalecer sobre los intereses particulares¹³⁶. Este predominio se pone de manifiesto en un supuesto concreto que ha sido objeto de estudio por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. Se trata de una sentencia de 30

¹³⁴ Vid. SAINZ MORENO, F., *Sobre el interés público y la legalidad administrativa*, RAP, núm. 82, 1977, p. 439. MOZO SEOANE, F., *La discrecionalidad de la Administración pública en España*, Montecorvo, Madrid, 1985, pp. 340-353 y 401-417, estima que el interés público es apreciado en cada caso por la Administración de modo discrecional. La norma autoriza a la Administración a conformar el interés general en el caso concreto.

¹³⁵ Cfr. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., op. cit., p. 415.

¹³⁶ Dice el TS en una S. de 13 de febrero de 1992 (Az. 2828). "el plan, ... dibuja el modelo territorial que se entiende, dentro de lo hacedero, más adecuado para el desarrollo, de la personalidad y la convivencia. Corresponde a la Administración, con una intensa participación ciudadana para asegurar su legitimación democrática, el trazado de dicho modelo atendiendo a las exigencias del interés público: la ciudad es de todos y por tanto es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios del suelo, el que ha de determinar su configuración".

de mayo de 1988¹³⁷. El tema debatido es la impugnación de un acuerdo que aprobó definitivamente la modificación de un Plan Parcial en cuanto al extremo de la nueva alineación que con ello se hace de un camino o calle, al estimar los propietarios de dos inmuebles enclavados en la zona -edificios números 46 y 3-, que se vulneran con ello sus derechos. Conviene diferenciar las alegaciones que cada uno de los recurrentes formulan en apoyo de su oposición a la referida aprobación definitiva.

Por su parte, los del inmueble señalado con el número 46 alegan que la alineación cuestionada se ha proyectado atendiendo especialmente a intereses del otro particular, perjudicando con ello indebidamente a su propia finca. Y así, consideran que la alineación, al invadir parte de la zona ajardinada del inmueble bajo la cual se encuentran plazas de un garaje comunitario, y encajonar con ello la entrada del edificio, origina una devaluación de la apreciación de las viviendas. Y que ello es debido a haberse primado los intereses de otros particulares -también recurrentes-, siendo los de ellos más relevantes desde el punto de vista económico y urbanístico.

Por otra parte, los otros recurrentes alegan que no se pueden tener en cuenta los intereses de la casa número 46 al no haber observado los constructores de ésta, de reciente terminación, la normativa urbanística aplicable, no realizando las semicalles correspondientes al inmueble, y que, con la alineación aprobada

¹³⁷ Az. 3976.

se sacrifica un conjunto urbanístico de 60 años que supone un válido intento de construcción de conjuntos urbanísticos humanos y habituales, suponiendo ello también un riesgo para la estructura de la casa número 3, dada su antigüedad, por el recorte y corrimiento del muro.

Pues bien, la Audiencia acogiendo como motivo la prevalencia de la búsqueda del mejor servicio al bien común¹³⁸, desestimó los recursos contencioso-administrativos interpuestos. Promovida apelación por los recurrentes, el Tribunal Supremo, aceptando los considerandos de la sentencia impugnada, la desestimó, confirmando aquélla.

Lo que nos importa destacar de la sentencia es la prevalencia del interés general sobre el particular¹³⁹, por lo que expo-

¹³⁸ Los derechos e intereses particulares ceden frecuentemente ante el *ius variandi*, "ya que, en cualquier caso, el planificador ha de considerar a éste interés general predominante frente a aquél que, en consecuencia, ha de claudicar" (S. TS de 7 de octubre de 1989, Az. 7332).

¹³⁹ Hace algún tiempo, el 29 de octubre de 1982 (Az. 6452), el Tribunal Supremo pronunciaba estas palabras: "Si todo plan, cualquiera que fuere su modalidad provoca situaciones conflictivas entre el interés público y los derechos e intereses económicos de los administrados, es evidente que en la solución de tales situaciones necesariamente se ha de tener en cuenta en la satisfacción lo que en una escala valorativa de interés ocupa, por su condición de público, rango preponderante; o dicho en otros términos, que en la ordenación urbanística de un área territorial, no es su planeamiento al que corresponde ser afectado y condicionado por los derechos e intereses de los particulares, sino que son éstos los a sacrificar cuando así lo demanda el interés público, al cual sirve de planeamiento, sin omitir, claro está, buscar entre las determinaciones normativas que lo regulan un equilibrio de justicia, que lleve la adecuada compensación para los intereses particulares afectados".

nemos a continuación la argumentación de la Audiencia para llegar a tal conclusión:

"... moviéndose la decisión recurrida, ..., en el campo de la discrecionalidad, el único motivo determinante de nulidad de ella sería que hubiese incidido en arbitrariedad, no ateniéndose a las exigencias propias de la dinámica urbanística, apareciendo la decisión como caprichosa o gratuita, o que, aun no siendo así, vulnerase apreciables intereses particulares en un grado tal que ello resulte desproporcionado con el fin de utilidad común que la Administración debe observar por imperativo supremo de sujeción en su actuar a sus propios fines justificativos y por requerirlo así la concreta actuación que se pretende ejecutar, lo cual aquí en modo alguno vemos que suceda. Pues las contrapuestas y particulares razones que cada demandante alega y que en esencia consisten en el sacrificio de terrenos pertenecientes al otro inmueble para salvaguardar el propio, en modo alguno pueden prevalecer contra el fin primordial del mejor servicio al bien común que con la alineación recurrida se procura, cuando por lo demás, las limitaciones que con ello se imponen a las respectivas fincas no son extraordinarias, ni cuantitativas ni cualitativamente, y no se ve desde luego que puedan comportar las consecuencias catastróficas que los interesados proclaman".

Hay numerosos ejemplos de este tipo en la jurisprudencia.

Puede verse una sentencia del TS de 29 de octubre de 1982¹⁴⁰, referente a la procedencia de sacrificar, cuando así lo demande el interés público, los derechos e intereses de los particulares. Dice el TS:

"Si todo Plan, cualquiera que fuere su modalidad, provoca situaciones conflictivas entre el interés público y los derechos e intereses económicos de los administrados, es evidente que en la solución de tales situaciones necesariamente se ha de tener en cuenta en la satisfacción lo que en una escala valorativa de intereses ocupa, por su condición de público, rango preponderante".

Pero, el que la regla general sea la prevalencia del interés público no es óbice para que pueda manifestarse la ponderación de intereses. Así sucede en nuestra jurisprudencia, que ha manejado la idea de equilibrio de justicia dentro de una escala valorativa de intereses¹⁴¹. Es el caso de la sentencia ya citada de 29 de agosto de 1982 que dice:

"... sin omitir, claro está, buscar entre las determinaciones normativas que lo regulan un equilibrio de justicia que lleve la adecuada compensación para los intereses particulares afectados".

¹⁴⁰ Az. 6453.

¹⁴¹ Vid. DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., p. 148.

Es, incluso, posible llegar a dar prevalencia a los particulares cuando los perjuicios que se les causan no resultan justificados, lo que nos aproxima al principio de proporcionalidad. En una sentencia del TS de 16 de junio de 1986¹⁴², unos particulares exigían la anulación de una modificación del Plan Parcial del Ensanche de Bilbao en el entorno del campo de fútbol de San Mamés y de la Feria de Muestras, por considerar que originaba un detrimento en su propiedad. La Administración pretendía mejorar dicho entorno con vistas a la celebración del Campeonato Mundial de Fútbol de 1982 rectificando alineaciones y perfiles de la edificación, introduciendo nuevas determinaciones de trazado viario y construyendo nuevos accesos a una plaza pública, perjudicando con ello la propiedad del resto de suelo afectado por la modificación. El TS estimó el recurso de los demandantes, acordando anular la pretendida modificación. La fundamentación principal del tribunal se basó en:

"El *ius variandi* de la Administración,..., no está legitimado cuando con su ejercicio se atienden los intereses particulares de algún o algunos administrados, aunque la actividad de estos se proyecte sobre el conjunto de la comunidad con notoria incidencia en su vida social, si con ello se causan perjuicios a los intereses de terceros que dimanen del planeamiento preexistente; o de una realidad urbanística consolidada...".

¹⁴² Az. 3614.

En esta materia también se ha pronunciado la doctrina. Algún autor¹⁴³, ha afirmado que puesto que la potestad de planeamiento atiende a la finalidad de establecer la ordenación urbanística más adecuada a las exigencias del interés general, no será posible que los derechos de los particulares puedan impedir que se trace el modelo territorial pretendido: la ciudad es de todos y, por tanto, es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios del suelo, el que ha de determinar su configuración. Ello con independencia de que, como es lógico, el sacrificio de los derechos derivados de una ordenación anterior o de un convenio con la Administración haya de dar lugar a la procedente indemnización.

D. El "ius variandi" de la Administración no encuentra límites en los derechos adquiridos al amparo del planeamiento anterior

La duda que se suscita es si la potestad innovadora de la Administración se encuentra limitada por los derechos que los propietarios han adquirido al amparo de la ordenación que se pretende alterar. En otras palabras, si los derechos consolidados por los propietarios del suelo constituyen un obstáculo impeditivo al ejercicio del "ius variandi" de la Administración.

La respuesta ha de ser negativa. Las exigencias del interés público que justifican la potestad del planeamiento y, por lo

¹⁴³ DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, p. 36.

tanto, el "ius variandi", implican que su actuación no pueda encontrar límite en los derechos que los propietarios hubiesen adquirido con el ordenamiento anterior. Y ello, porque la revisibilidad de los Planes incide siempre sobre los Planes anteriores y si los derechos adquiridos por los dueños del suelo se consolidasen, se perpetuasen, no tendría sentido alguno que el legislador hubiese previsto las técnicas de modificación y revisión¹⁴⁴.

El estudio jurisprudencial de esta institución arroja un balance coincidente con la tesis expuesta. Así, una sentencia del Tribunal Supremo de fecha 8 de octubre de 1991¹⁴⁵ dice:

"La doctrina jurisprudencial mantiene que el "ius variandi" en cuanto potestad planificadora de la Administración urbanística, plasmado, como aquí sucede, en la revisión y adopción de un Plan anterior, no tiene su límite en el respeto a los derechos adquiridos en el ordenamiento anterior, ya que, por el contrario, la revisibilidad de los Planes incide siempre sobre Planes vigentes con anterioridad"¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Vid. PERALES MADUEÑO, F., op. cit., p. 19.

¹⁴⁵ Az. 7604.

¹⁴⁶ Así ha resuelto el TS algunos conflictos como el reflejado en una sentencia de 16 de marzo de 1983 (Az. 2726), en el que la cuestión debatida era la desafectación de la parte de los terrenos de la apelante calificada en el Plan General Metropolitano de Barcelona como "espacio de protección de sistemas generales o de red viaria" en contradicción con la de "zona industrial" atribuida a la misma en el PP precedente; y el planteado en una sentencia de 23 de julio de 1991 (Az. 6287), en el que se impugnaba el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid de 7 de marzo de 1985 que aprobaba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, en lo rela-

Otra sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1992¹⁴⁷ aborda también este tema. El supuesto de hecho es la posibilidad de que el Ayuntamiento de Pamplona, al efectuar la revisión de un Plan de Ordenación Urbana, varíe la determinación urbanística hasta entonces existente en relación a una finca. Dice el tribunal:

"... como señalan las sentencia de 23-5-1989 (Az. 3989) y 9-7-1991 (Az. 5742), son precisamente los Planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo, y en contra de la potestad planificadora de la Administración, no vinculada por ordenaciones anteriores, que aunque con vigencia indefinida no son inalterables, no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente..."

Admitir que estos derechos adquiridos constituyen un obstáculo impeditivo al poder innovativo de la Administración es con-

tivo al extremo de cambio de calificación del terreno de 7.154,17 m2 de extensión, sito en la C/ Juan XXIII, sin número, que de "suelo urbano sometido a la Ordenanza número 14, Especial de la Ciudad Universitaria", según el planeamiento anterior de 1963, pasaba a ser considerada como "zona de sistemas generales y dotacionales"- zona verde-.

Vid. las SS TS de 6 de julio y 29 de octubre de 1982 (Az. 5347 y 6452), 25 de abril de 1983 (Az. 2275), 3 de marzo y 9 de abril de 1984 (Az. 1277 y 1985), 10 de abril y 16 de diciembre de 1985 (Az. 2197 y 1986/655), 3 y 20 de octubre de 1986 (Az. 6413 y 6562), 23 de mayo de 1989 (Az. 3983), 6 de febrero y 17 de julio de 1990 (Az. 943 y 6570), 16 de abril de 1991 (Az. 3303), 25 de enero de 1993 (Az. 39).

¹⁴⁷ Az. 3383.

trario al concepto propugnado de vigencia indefinida¹⁴⁸, pues, de admitirse que son un límite, el planificador tendría siempre *las manos atadas* y no podría cambiar la política urbanística diseñada, puesto que los propietarios se opondrían a ser privados de sus derechos. Admitir que los Planes no pueden variar las situaciones surgidas al amparo del instrumento de planeamiento que se pretende alterar equivale a admitir que el principio de vigencia indefinida de los Planes conlleva la perpetuación de la ordenación urbanística.

La potestad de planeamiento atiende a la finalidad de establecer la ordenación urbanística más adecuada a las exigencias del interés general, por lo que no será posible que los derechos de los particulares puedan impedir que se trace el modelo territorial pretendido¹⁴⁹; ha de ser el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios del suelo, el que haya de de-

¹⁴⁸ La potestad planificadora de la Administración no está vinculada, tal y como dice una S. TS de 15 de febrero de 1994 (Az. 1448), por ordenaciones anteriores que, "aunque con vigencia indefinida no son inalterables". Vid. de idéntico tenor la sentencia de 7 de diciembre de 1994 (Az. 9444).

¹⁴⁹ En una sentencia de 21 de marzo de 1991 (Az. 2015) un particular exigía que el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid mantuviese la clasificación de suelo urbano que sus terrenos venían ostentando desde 1961. El TS entendió justificada la clasificación como no urbanizable de los terrenos del recurrente que se detallaba en los informes técnicos, que sostenían que la imposibilidad de considerarlos como suelo urbano respondía, por una parte a que carecían de los requisitos legalmente exigidos para ostentar esta clasificación y, por otra, que la previsión de su urbanización resultaba incoherente con los objetivos globales del Plan, que pretendía el reequilibrio entre el Norte y el Sur de la ciudad. El tribunal siguiendo el criterio jurisprudencial asentado en la materia: la técnica revisoria de un Plan General no tiene límite en el respeto a los derechos adquiridos amparados en el planeamiento anterior, acordó desestimar el recurso.

terminar su configuración. Ello con independencia de que el sacrificio de los derechos derivados de una ordenación anterior haya de dar lugar a la procedente indemnización¹⁵⁰.

En una sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 1994¹⁵¹ un particular exigía que el Plan General de Ordenación Urbana de Elche (Alicante) mantuviese las situaciones precedentes en lo que a sus terrenos se refería. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimó la pretensión, ratificándola después el TS. La fundamentación principal del TSJ y del TS se basó en que la potestad modificadora de la Administración urbanística, plasmada en este caso en la revisión y adaptación de un Plan anterior "no tiene límite en el respeto a los derechos adquiridos en el ordenamiento anterior, ya que, por el contrario la revisión de los Planes incide siempre sobre otros vigentes con anterioridad"; y, además, "no se pueden cerrar las demandas de futuro tan sensibles a las exigencias demográficas; en comunicaciones, espacios libres, equipamientos comunitarios, etc".

Con este planteamiento el tribunal llegó a la conclusión de que no cabe esgrimir un derecho al mantenimiento de una situación precedente, sin perjuicio, en su caso de la posible indemnización.

¹⁵⁰ Cfr. DELGADO BARRIO, J., op. cit., p. 36.

¹⁵¹ Az. 9444.

E. El "ius variandi" de la Administración no queda vinculado por los convenios urbanísticos

Los convenios urbanísticos¹⁵² son los acuerdos o pactos¹⁵³ suscritos entre la Administración y los particulares afectados por alguna actuación urbanística dirigidos a favorecer el desarrollo de la misma¹⁵⁴. Es, pues, la regulación pactada de cualquier materia urbanística entre la Administración y los propietarios o, en su caso, promotores. Los convenios urbanísticos¹⁵⁵ "son instrumentos facilitadores de la actuación adminis-

¹⁵² Figura ésta que, para algún autor, adoptando una postura extrema, carece de validez y eficacia hasta haber sido incorporado al Planeamiento Urbanístico. Vid, en este sentido, PONS GONZALEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de Derecho urbanístico. Adaptado al Texto Refundido de la Ley del Suelo y tablas de vigencia de los Reglamentos*, Comares, Granada, 1993, p. 126.

¹⁵³ Por lo que respecta a la legislación urbanística autonómica, regula esta figura la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra.

¹⁵⁴ Para FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 187, los convenios urbanísticos son "los acuerdos suscritos entre la Administración y los particulares afectados de un modo u otro por una determinada actuación urbanística (promotores, propietarios de suelo, Juntas de compensación y, en su caso, simples vecinos residentes en la zona cuyos derechos, arrendaticios preferentemente o de otra clase, puedan resultar afectados por las operaciones a realizar), en orden al mejor desarrollo de la misma. VCid. AROZAMENA SIERRA, J., "Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos", RDU, núm. 146, 1996, pp. 11 y ss.

¹⁵⁵ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *ibidem*, dice: "estos convenios no constituyen formalmente un sistema de ejecución del planeamiento, ni sustituyen en ningún caso al sistema en cada caso elegido, pero complementan las determinaciones legales y, al poner de acuerdo a todas las partes afectadas, contribuyen a facilitar la gestión, eliminando ab initio los puntos de fricción y allanando así los obstáculos que habitualmente suelen encontrarse".

trativa" (S. TS de 15 de febrero de 1994)¹⁵⁶.

La doctrina coincide en afirmar que los convenios urbanísticos no pueden comprometer o limitar el ejercicio de las potestades revisoras de la Administración, porque renunciar a tales potestades sería tanto como renunciar a la competencia. Cualquier declaración o compromiso adoptado por la Administración en este sentido debe reputarse nulo de pleno derecho¹⁵⁷. Todo ello, "sin perjuicio -dice una S. TS de 21 de septiembre de 1991¹⁵⁸- de las consecuencias que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores".

La idea de que la Administración no queda limitada por los acuerdos contractuales es, asimismo, sostenida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo¹⁵⁹. Resulta de especial transcendencia una sentencia de fecha 16 de febrero de 1993, que proclama la imposibilidad de que lo convenido por vía contractual entre la Administración y la sociedad demandada prevalezca, en caso de discordancia, frente a las determinaciones urbanísticas plasmadas en el posterior Plan General. Se expone a continuación la funda-

¹⁵⁶ Az. 1448.

¹⁵⁷ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 187-188. GONZÁLEZ PÉREZ, J., op. cit., p. 430. PERALES MADUEÑO, F., op. cit., p. 21.

¹⁵⁸ Az. 6818.

¹⁵⁹ Como dice una S. TS de 20 de diciembre de 1991 (Az. 1992/314), "las exigencias del interés público que justifican la potestad de Planeamiento no pueden encontrar límite en los Convenios que la Administración haya concluido con los administrados".

mentación jurídica que ha servido de base a la citada sentencia:

"... porque los pactos concertados por el Convenio Urbanístico firmado por el Ayuntamiento demandado y la Sociedad actora, a más de otros particulares, en 10-2-1982 y aprobado por el Pleno Municipal en 26 marzo del mismo año, (con anterioridad a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana en que fundamenta la parte demandante su pretensión impugnatoria), no pueden prevalecer, en caso de discordancia, frente a las determinaciones urbanísticas plasmadas en el posterior Plan General..."¹⁶⁰.

Por consiguiente, para el supuesto de que exista discordancia entre el convenio urbanístico suscrito por el Ayuntamiento con los administrados y el Plan General aprobado definitivamente con posterioridad a la conclusión del referido acuerdo contractual priman, sin lugar a dudas, las determinaciones urbanísticas contenidas en el planeamiento. No resulta admisible "una disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de atenuarse para lograr la mejor ordenación posible" (S TS de 21 de sep-

¹⁶⁰ "Y ello -continúa diciendo el tribunal- aún cuando en el Plano adjunto a dicho convenio se hubieren reflejado gráficamente acuerdos que impliquen determinada clasificación del suelo, la que solamente el Plan General puede fijar definitivamente".

tiembre de 1991)¹⁶¹.

La actuación de la Administración no puede nunca encontrar límite en la conveniencia de unos administrados cuando el bien general, único elemento a tener en cuenta al ordenar el territorio, demanda la adopción de una solución contraria a la en su día escogida por virtud de acuerdo¹⁶².

Los convenios por sí mismos carecen de validez y obligatoriedad, pero cuando se incorporan a un Plan y son aprobados con la aprobación en conjunto de éste, gozan y corren la misma suerte que el Plan, no siendo nulos más que cuando sus determinaciones lo son. En este sentido se pronuncia una sentencia de 15 de diciembre de 1993¹⁶³.

¹⁶¹ Az. 6818. Vid las sentencias TS de 30 de abril de 1990 (Az. 3624), 25 de marzo de 1991 (Az. 2026), 18 de marzo y 15 de abril de 1992 (Az. 3376 y 4051). Recientemente el TS se ha pronunciado sobre la improcedencia de vincular la potestad innovadora de la Administración pública a los convenios suscritos por esta y los particulares. Así, una sentencia de 23 de junio de 1994 (Az. 5339), dice: "... la potestad de planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados".

¹⁶² Aunque los convenios no puedan limitar la potestad modificadora de la Administración, ello no quiere decir que cuando los Planes no incorporen el contenido de los convenios de la Administración no esté obligada a indemnizar. Vid. MARTÍN HERNÁNDEZ, P., "Los Convenios Urbanísticos", RDU, núm. 144, 1995, pp. 59 y ss.

¹⁶³ Az. 9561.

F. El "ius variandi" de la Administración no queda afectado por la información urbanística anterior

El poder innovativo de la Administración no puede verse impedido por el hecho de que ésta hubiese expedido certificación expresiva de la realidad urbanística de un terreno, y ello porque el elemento rector de la actuación de la Administración no es otro que el interés de la colectividad, de forma que, si éste exige el cambio de regulación de un terreno la Administración se ve obligada a dar cumplimiento a tal necesidad.

En una sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1990¹⁶⁴ un particular impugnaba el acuerdo de aprobación definitiva del Plan General de S. Pedro de Ribas sobre la base de considerar que la calificación de los terrenos de su propiedad como incorporados a sistema local de espacios libres, contradecía la información facilitada en diciembre de 1977 por la Administración urbanística en el sentido de que resultaba apto para ser dedicado a edificación hotelera. La Sala de instancia desestimó su pretensión, ratificándola después el TS, que aceptó los fundamentos de derecho de la sentencia apelada. Razona así el Tribunal Supremo (considerando de la sentencia apelada):

"A los órganos competentes para llevar a cabo el planeamiento urbanístico les asiste el llamado "ius variandi" que toma respaldo positivo de los artículos 47 y siguientes de

¹⁶⁴ Az. 4823.

la vigente Ley del Suelo y que comporta la sucesión ordenada de innovaciones en materia de ordenación sujetas bien a taxativa imperatividad legal de revisar, bien al surgimiento o variación de las circunstancias afectantes a las bases de población y su crecimiento, usos del suelo e intensidad de su ocupación, y demás elementos que justificarán una determinada clasificación del suelo. La conclusión obvia es que, en abstracto, y sin atenerse al buen ejercicio y adecuación al interés público que legitima el planeamiento, la certificación expedida en 1977 por la Comisión Provincial de Urbanismo no cuestiona, invalida, ni imposibilita el cambio de calificación de uso posteriormente experimentado por el terreno propiedad del recurrente".

En sus propios considerandos el TS añade:

"Si la Administración puede y debe revisar los Planes cuando se presenten las circunstancias que se establecen en el epígrafe e) del número 1 del artículo 12 de la Ley del Suelo, como dice su artículo 47, a pesar de que los Planes y proyectos tengan una vigencia indefinida como proclama el artículo 45, no puede sostenerse que la información suministrada en 1977 al señor H. en el sentido de que el terreno que pensaba comparar estaba destinado a edificación hotelera, podía vincular a la Administración hasta el extremo de no poder ejercer el "ius variandi" cuando el interés general y las circunstancias de diversa índole lo aconse-

jasen".

En el momento en que el propietario del terreno objeto de polémica solicitó la cédula urbanística la calificación de que gozaba la finca era la de edificación hotelera, pero unos años después la carencia de espacios libres en el sector donde se ubica la finca del recurrente obligó a la Administración a cambiar la calificación de una serie de terrenos -no solamente la finca del recurrente, sino también otras limítrofes que en conjunto originaban una franja de terreno dotada de coherencia física-, destinándolos a espacios libres.

G. El "ius variandi" de la Administración no queda limitado por el hecho de que la aprobación del planeamiento hubiera requerido intervención judicial

Carece de relevancia el dato de que la aprobación hubiese necesitado intervención judicial, ya que esta circunstancia en modo alguno constituye un obstáculo a la alteración del planeamiento. Como ha quedado suficientemente expuesto, el carácter dinámico del Plan exige, con relativa frecuencia, su adaptación a las circunstancias que no han sido previstas por el autor del Plan. Por lo que, entender que el hecho de que un Tribunal hubiese confirmado la aprobación que de todos modos se habría producido obstaculiza la posibilidad de revisión o modificación posterior, pugna con la idea de que "el discurrir de los acontecimientos puede aconsejar establecer modificaciones" (S. TS de 11 de

mayo de 1979)¹⁶⁵.

La jurisprudencia así lo entiende. Por ejemplo una sentencia del Tribunal Supremo dice lo siguiente:

"... las facultades innovadoras del planeamiento que corresponden a la Administración, no quedan limitadas por el hecho de que la aprobación del planeamiento que se revisa no se hubiera producido directamente por resolución administrativa y hubiera requerido decisión judicial, pues tal situación no constituye "garantía de vigencia indefinida", quedando sometido, por tanto, al régimen común de revisión de los Planes" (S TS de 25 de marzo de 1992¹⁶⁶).

El TS continúa diciendo:

"... que si bien es cierto que la ejecución de una sentencia es una exigencia legal establecida en la propia Constitución -art. 118-, el posterior acuerdo de revisar un planeamiento anterior, independientemente de que éste precisase o no de decisión judicial, en nada contradice el contenido de una sentencia que entendió aprobado por silencio el planeamiento objeto ahora de revisión. Entenderlo de otra forma significaría, además de desconocer las facultades innovadoras del planeamiento atribuidas a la Adminis-

¹⁶⁵ Az. 2450.

¹⁶⁶ Az. 3387.

tración, petrificar un Plan por el solo hecho de que el acuerdo de aprobación requiriese intervención judicial".

Verdaderamente, nuestro Alto Tribunal no alberga duda alguna en la materia, considerando que no existe diferencia en la interpretación del principio de vigencia indefinida de los Planes se trate de aprobación definitiva fruto de resolución administrativa o, de aprobación definitiva por virtud de intervención judicial¹⁶⁷. Además, no debe confundirse la ejecución de una sentencia con la imposibilidad de modificar el Plan aprobado por esa resolución judicial. Efectivamente, las sentencias, en cumplimiento del precepto de la CE aplicable en la materia, son de obligada ejecución, pero ello no obsta la posibilidad de modificar la consecuencia de la sentencia en su día dictada y ejecutada, cual es el reconocimiento de la aprobación definitiva de un Plan, porque en realidad el Tribunal lo único que hace es reconocer la aprobación que ya se había producido, por cuanto concurrían las circunstancias que conducían a tal consecuencia¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Dice una S. TS de 19 de julio de 1994 (Az. 6382) que no es obstáculo a la potestad de ordenación que la Administración tiene encomendada "que el Plan anterior se hubiese estimado aprobado por una decisión judicial".

¹⁶⁸ Todas las cuestiones suscitadas en el presente Capítulo, son de aplicación tanto a los planes aprobados expresamente, como a los aprobados por silencio, incluso si ésta circunstancia fue objeto de intervención judicial.

III. CONTROL DEL USO QUE LA ADMINISTRACIÓN HACE DEL "IUS VARIANDI" O POTESTAD MODIFICADORA

1. El control ciudadano

A. En el momento de la elaboración del Plan. La información pública¹⁶⁹

La información pública es una técnica propia de la fase de instrucción, que permite a todos los ciudadanos participar, individual o colectivamente, en la elaboración del Plan de que se trate¹⁷⁰. A través del trámite de información pública, calificado por una sentencia del TS de 24 de abril de 1978¹⁷¹ como

¹⁶⁹ La Comisión de Expertos sobre Urbanismo, constituida por Orden de 5 de noviembre de 1993 (BOE del 18 de diciembre de 1993), presentó en noviembre de 1994 un interesante informe en el que, entre otras muchas cosas, dice: "Los procesos de información pública han de ser más efectivos, partiendo, en todo caso, de una profunda difusión de los documentos entre los ciudadanos mediante la utilización de lenguajes, foros adecuados (órganos de distrito, asociaciones vecinales, etc) y formas de comunicación que permitan realmente la toma de posición de la sociedad en el debate urbanístico y por lo tanto incrementar su capacidad de presión para disfrutar de un entorno digno, así como responsabilizar a los ciudadanos en la construcción de una ciudad ecológicamente de calidad".

¹⁷⁰ Vid. ESCUSOL BARRA, E. y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., *Derecho procesal administrativo*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 141. FORTES ENGEL, J. M^a, *La información pública en el Derecho administrativo*, IEAL, Madrid, 1977, p. 55, define la información pública desde una perspectiva procedimental, como "un procedimiento especial, por razones jurídico procedimentales, dirigido a la facilitación del desarrollo de otro procedimiento, resolviendo o aclarando, en su ámbito, cuantas cuestiones puedan suscitarse, durante la elaboración del acto o disposición general administrativa principal".

¹⁷¹ Az. 1838.

"audiencia indiscriminada", pueden los interesados personarse¹⁷² en el procedimiento, conocer las actuaciones practicadas y deducir, en beneficio y defensa de sus intereses y derechos, los pertinentes escritos de alegaciones.

Precisamente, por esta amplitud del trámite no existe inconveniente alguno para que puedan comparecer en él y formular alegaciones las Corporaciones Locales a cuyo territorio afectare el Plan, cuando no lo hubiesen aprobado inicialmente. Aunque la Ley del Suelo prevé en estos supuestos un trámite especial de audiencia a aquellas Corporaciones, ello no es óbice para que, adelantándose a este trámite de audiencia y sin perjuicio del mismo, puedan también manifestar sus observaciones al Plan en el trámite general de información pública¹⁷³.

El trámite de información pública "por su esencialidad -dice una S. TS de 15 de julio de 1986¹⁷⁴- destaca con carácter insoslayable" en todos los procedimientos de aprobación de Planes, Normas Subsidiarias, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización, a que están sujetos todos los Planes excepto el Plan Nacional de Urbanismo.

¹⁷² Por ser la información pública un llamamiento dirigido a una pluralidad indeterminada de interesados, no resulta precisa la notificación personal a cada uno de ellos. Vid. las sentencias TS de 27 de junio de 1989 (Az. 4902) y 27 de febrero de 1991 (Az 1394).

¹⁷³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., op. cit., p. 854.

¹⁷⁴ Az. 5105.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991¹⁷⁵ destaca la importancia de la información pública en los siguientes términos:

"El planeamiento es una decisión capital que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos, al trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida. En otro sentido, integra una intensa regulación de la propiedad privada, dibujada así con rango reglamentario en virtud de la habilitación establecida en el artículo 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo en relación con la expresa dicción del artículo 33.2 de la Constitución.

De aquí deriva ya la transcendental importancia del procedimiento de elaboración de los Planes, precisamente para asegurar su "legalidad, acierto y oportunidad". Entre sus trámites destacan aquellos que tienden a lograr la participación ciudadana, ya prevista en el artículo 4.2 del Texto Refundido y ampliada por el Reglamento de Planeamiento".

La importancia que se reconoce a la participación ciudadana dentro del procedimiento conlleva la anulación de los Planes en los en que se ha omitido alguno de los períodos en que es exigible la información pública. Dice el Tribunal Supremo:

¹⁷⁵ Az. 5742.

"La Jurisprudencia de esta Sala es reiterada y constante al anular los actos de aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbana por cambios sustanciales introducidos en su tramitación tras la información pública sin someter tales cambios a información pública,..., dado el carácter esencial de la información y la situación de indefensión que su omisión ocasiona a los ciudadanos, ya que el mencionado trámite a más de salvaguardar los intereses privados que puedan resultar afectados por el Plan o por su modificación, tienen también por objeto garantizar la mayor participación posible de todos en la más amplia extensión en el proceso de elaboración... para que la aprobación definitiva del Plan no se convierta en una mera imposición arbitraria o injustificada de la Administración, sino que sea el producto de una gestión meditada, justificada y democrática, fruto de la amplia participación de todos cuantos puedan verse afectados de cualquier manera por él" (S. TS de 12 de marzo de 1988)¹⁷⁶.

Pero, en ocasiones el mismo vicio puede no conllevar la anulación del acto sino hacer el acto irregular. Es el caso de una Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1987¹⁷⁷, toda vez que el acto alcanzó su fin, ya que aunque los interesados no participaron en el período de exposición al público de los trabajos de elaboración del Plan General, si lo hicieron en el trámite

¹⁷⁶ Az. 1998.

¹⁷⁷ Az. 4237.

de información pública iniciado tras la aprobación inicial del Plan.

De lo dicho hasta aquí cabe deducir que la finalidad del trámite de información pública¹⁷⁸ es garantizar los derechos e intereses de los administrados¹⁷⁹ y asegurar el acierto de la resolución¹⁸⁰. La configuración de un adecuado modelo territorial precisa de la participación ciudadana.

A diferencia del artículo 86 LRJPA, que atribuye la competencia para acordar la información pública al órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, la legislación urbanística atribuye la competencia para someter el Plan o Proyecto a información pública al órgano que lo hubiere aprobado inicialmente, que, normalmente, no será el competente para decidir el procedimiento¹⁸¹.

¹⁷⁸ La omisión de este trámite viene a suponer la falta total de procedimiento, por lo que puede hablarse, más que de un supuesto de anulabilidad, de una nulidad de pleno derecho.

¹⁷⁹ Cfr. ESCUSOL BARRA, E. Y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., op. cit., p. 141: "La información pública tiene como finalidad obtener datos que, unidos al expediente y valorados por la Administración, permitan a ésta dictar la resolución más conveniente conforme a Derecho".

¹⁸⁰ La finalidad del trámite de información pública, dice una sentencia TS de 10 de octubre de 1989 (Az 7351), no es la de garantizar ningún interés singular, sino la de propiciar a la Administración un mayor y mejor número de datos que puedan propiciar una decisión más justa y objetiva".

¹⁸¹ Galicia constituye una excepción a la regla general, pues, por virtud de la Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, los Ayuntamientos han asumido la competencia de aprobar definitivamente los Proyectos, Planes, Normas y Programas de ámbito municipal

El Plan se someterá a información pública como mínimo durante un mes¹⁸². Así lo dispone el artículo 144¹⁸³ y también el RP en su artículo 128.3. El legislador está permitiendo, con esta redacción, que el órgano competente fije un plazo superior.

En el supuesto de que el texto sometido inicialmente a información pública sea objeto de una posterior modificación que altere profundamente su sentido será necesario abrir un nuevo plazo¹⁸⁴ de información pública para permitir a los ciudadanos que formulen cuantas alegaciones estimen convenientes en relación a esas modificaciones sustanciales que han sido introducidas en

(artículo 2).

¹⁸² El plazo informativo se inicia a partir del día de la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, en el de la provincia, en su caso, y en uno de los diarios de mayor circulación de ésta última, y se computará de fecha a fecha. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá que concluye el primer día hábil siguiente. Una sentencia TS de 3 de enero de 1985 (Az. 429), considera que "... la no exclusión de los días inhábiles, ..., es de aplicación exclusiva, ... al cómputo civil de los plazos, en tanto que los términos correspondientes al procedimiento administrativo se hallan favorecidos por la ampliación expresada en el artículo 60.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo -artículo 48.3 LRJPA-, con la regla de que "cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente, normativa a la que debe sujetarse el plazo establecido en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo -114 del vigente-, regulador del trámite de información pública".

¹⁸³ El artículo 43 del TR/76 no empleaba la fórmula "como mínimo".

¹⁸⁴ Una sentencia del TS de 26 de abril de 1985 (Az. 2239) confirma esta aseveración, al decir: "La necesidad de repetir el trámite de información pública... lo contrajo la jurisprudencia al evento de que las modificaciones introducidas en el plan fueran tan importantes que equivalieran a su sustitución por otro distinto o, como establece el artículo 130 del RP, tales variaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y solución del mismo".

el texto originario¹⁸⁵.

La modificación sustancial es un concepto jurídico indeterminado¹⁸⁶ de interpretación restrictiva que, a juicio de la jurisprudencia, debe entenderse en el sentido de "un proyecto totalmente distinto del que en su día se expuso al público"¹⁸⁷, "una alteración del modelo de planeamiento elegido y aprobado inicial o provisionalmente, al extremo de hacerlo distinto y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios"¹⁸⁸.

El Tribunal Supremo, en una sentencia de 9 de julio de 1991¹⁸⁹, perfila así las notas características del aludido concepto:

"Es éste concepto jurídico indeterminado para cuya defini-

¹⁸⁵ MARTÍN BLANCO, J., *Dictámenes y estudios de Derecho urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1970, pp. 149-150, plantea la cuestión de si cuando el Ayuntamiento accediendo a las observaciones o reclamaciones presentadas modifica en parte el contenido del plan, debe repetir la información pública en lo que respecta a la parte modificada o no. El autor entiende que debe omitirse la nueva información pública cuando las modificaciones introducidas por consecuencia de las observaciones sean de escasa importancia y no afecten a los componentes o determinaciones esenciales del Plan, y, por el contrario, es necesario el sometimiento del plan a nueva información pública cuando las modificaciones sean sustanciales.

¹⁸⁶ Así lo dispone una S. TS. de 8 de marzo de 1994 (Az. 784): "la idea de modificación sustancial es un concepto jurídico indeterminado".

¹⁸⁷ Vid. S. TS. de 3 de mayo de 1990 (Az. 3792) y 27 de febrero de 1991 (Az. 1394).

¹⁸⁸ Vid. una S. TS de 28 de noviembre de 1990 (Az. 9309).

¹⁸⁹ Az. 5737.

ción hay que atender a su virtualidad, que es justamente la de imponer una reiteración del trámite de información pública -artículo 132.3.b) del RP-.

Y dado que al llegar a la aprobación definitiva el modelo territorial inicialmente elegido habrá ya sido con anterioridad sometido a información pública, sólo será necesario reiterar ésta cuando las modificaciones den lugar realmente a otro modelo distinto en sus líneas generales, es decir, cuando se haya alterado seriamente la estructura fundamental y orgánica de la ordenación del territorio -artículo 25 del RP-¹⁹⁰.

El TS, en una sentencia de 17 de mayo de 1993¹⁹¹, confirmó la nulidad del acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Municipio del Rincón de la Victoria, declarada por el TSJ de Andalucía, por entender que las modificaciones introducidas tanto en el acuerdo de aprobación provisional, como en el de aprobación definitiva, eran sustanciales: "Las modificaciones, puntualizaciones y correcciones contenidas en el acuerdo de aprobación definitiva estaban referidas

¹⁹⁰ El Tribunal entendió que esto no sucedía en el caso examinado porque las modificaciones consistían en el cambio de clasificación de suelo urbano a urbanizable protegido y en la mera variación de la zona verde situada por encima del ED. 5.1 que pasó a ser clasificada como no urbanizable.

Vid. las sentencias TS de 14 de junio y 1 y 28 de septiembre de 1993 (Az. 4527, 6616 y 6631).

¹⁹¹ Az. 3491.

a casi todos los aspectos de las Normas Subsidiarias: determinaciones para todos los tipos de suelo, unidades de actuación y delimitación de polígonos, sistema de infraestructura, ordenanza, etc". Las modificaciones introducidas en la fase final del procedimiento de aprobación de las Normas impugnadas afectaron al 95% de las reclamaciones efectuadas.

Por su parte, en una sentencia de 16 de diciembre de 1993¹⁹², se impugnaba el acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Municipio de Viladrau (Gerona) por entender que después de la aprobación inicial se introdujeron modificaciones sustanciales. El TS dictó un pronunciamiento desestimatorio del recurso interpuesto por considerar que la modificación introducida no supone alteración del esquema fundamental del planeamiento, que no queda, en definitiva "afectado al modelo territorial". Dice el Tribunal:

"... no puede considerarse que la previsión de un Plan Especial en el Sector del Torrent - en el que están situadas las fincas del recurrente- afecte de modo sustancial las líneas generales del planeamiento inicialmente aprobado"¹⁹³.

¹⁹² Az. 9642.

¹⁹³ Una S de 23 de marzo de 1993 (Az. 2524) el TS rechazó la reiteración del trámite de información pública por entender que no se produjo cambio sustancial en la figura del planeamiento general inicialmente aprobado. El artículo 6º del Reglamento de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de la Generalidad de Cataluña dispone que no procede con carácter general la reiteración del trámite de información pública cuando se trate de corregir el contenido

En el mismo sentido de rechazar la reiteración del trámite de información pública se pronunció una sentencia del TS de 23 de julio de 1991¹⁹⁴. El apelante interesaba la nulidad del Plan General Intermunicipal de la Cerdaña, por entender que la modificación llevada a cabo en la calificación de una finca de su propiedad era sustancial y que por ello era precisa una nueva información pública. El TS rechazó el motivo aducido por considerar que la entidad de la modificación no hacía precisa una nueva información.

En definitiva, una modificación es sustancial cuando por alterar el modelo territorial sometido a información pública puede entenderse que falta ésta, lo que obliga a reiterarla¹⁹⁵.

B. En el momento de la ejecución del Plan. La acción pública en la Ley del Suelo

La Ley del Suelo de 1956 reconoció -artículo 223- la acción

del Plan mediante cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo o mediante modificación también puntuales de determinaciones en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, que es precisamente lo que ocurría en el presente caso, pues los cambios operados se contrajeron a la clasificación del terreno de los demandantes, que de ser suelo urbano pasó a ser suelo urbanizable no programado, y a determinadas variaciones en algunas Unidades de Actuación.

¹⁹⁴ Az. 6287.

¹⁹⁵ Vid. una S. TS de 23 de junio de 1994 (Az. 5339).

popular¹⁹⁶ para exigir, ante los Tribunales Contencioso-administrativos, la observancia de la propia Ley y de los Planes de Ordenación Urbana. El precepto fue sancionado por el TR/76¹⁹⁷ y mantenido en el artículo 304 del texto vigente¹⁹⁸.

En la acción popular el grado de interés no se califica o dosifica¹⁹⁹. Es un ciudadano el que impugna un acto lesivo para el interés general, porque ese acto viola la ley o perjudica al patrimonio de un Ente público o implica una inmoralidad o restringe arbitrariamente la libertad²⁰⁰. El actor popular no necesita invocar la lesión de un derecho subjetivo ni de un interés

¹⁹⁶ Vid. uno de los trabajos más completos sobre la acción pública, COSCULLUELA MONTANER, L., "Acción pública en materia urbanística", RAP, núm. 71, 1973, pp. 26 y ss. Vid. MARTÍN MATEO, R., "La problemática asimilación del accionariado popular", REVL, núm. 179, 1973, pp. 471 y ss. PÉREZ MORENO, A., "La acción popular en materia de urbanismo", RDU, núm. 15, 1969, pp. 71 y ss;

¹⁹⁷ Aunque ampliado en su formulación. Así, dispone: "1. Será pública la acción para exigir a los Organismos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos y Normas y Ordenanzas".

¹⁹⁸ El número 1 actual es idéntico al correlativo del artículo 235 del TR/76.

¹⁹⁹ Para GONZÁLEZ PÉREZ, J., op. cit., p. 2392, la acción pública no puede limitarse a los vecinos, ni siquiera a los nacionales y se reconoce legitimación a las personas jurídicas. Una S. TS de 13 de noviembre de 1978 (Az. 4110) dice: "La Cámara de la Propiedad Urbana, que es una corporación de Derecho público y, por tanto, con personalidad jurídica a tenor de sus normas propias, tiene entre sus fines el de ejercitar las acciones que puedan corresponderle en asuntos que afectan a la citada propiedad, lo que indudablemente hay que entender que ocurre con la modificación de un Plan de Ordenación en lo relativo a la red arterial como el que aquí se impugna".

²⁰⁰ La acción popular podrá fundamentarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, siempre que tenga por objeto el restablecimiento de la legalidad urbanística.

legítimo, aunque para él esa lesión exista. Le basta invocar su cualidad de ciudadano sin interdicciones para asumir la defensa de la legalidad²⁰¹. Cualquier ciudadano está legitimado para pretender la anulación del acto lesivo, pero no puede exigir el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

Sobre ello dice el Tribunal Supremo que el artículo 235 LS, reconoce a cualquier ciudadano acción popular para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, proyectos, normas y ordenanzas, sin necesidad de invocar la lesión de sus derechos o intereses (S. 29 de abril de 1985)²⁰².

Como límite a esta amplitud de legitimación se puede invocar el abuso de derecho²⁰³. Así, una sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1992²⁰⁴ dice:

"Sobre este particular es de tener en cuenta que la más

²⁰¹ Cfr. BIELSA, R., "La acción popular y la facultad discrecional administrativa", en *La Ley*, núm. 11.723, tomo 73, p. 713.

²⁰² Az. 3529.

²⁰³ Constituye un importante límite a esta amplitud de la legitimación el abuso de derecho. Dice una sentencia TS de fecha 22 de enero de 1980 (Az. 954): "La actuación del recurrente no se halla guiada por la buena fe que en el ejercicio de todo derecho exige el párrafo 1 del artículo 7 del Código Civil..., su actuación es abusiva al sobrepasar manifiestamente los límites normales de su ejercicio, ya que con ello sólo se busca el daño de un tercero, no necesario imprescindible para el beneficio de la comunidad cuyos intereses tiene encomendado salvaguardar la autoridad municipal." Sobre el principio general de la buena fe, Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1989, 2ª ed.

²⁰⁴ Az. 3223.

reciente jurisprudencia, a la luz del principio de buena fe, ha señalado que el artículo 235 de la Ley del Suelo no puede amparar el ejercicio abusivo del propio derecho, y que se produce cuando de la acción emprendida sólo se sigue daño para un tercero no imprescindible para el beneficio de la comunidad, que es el fundamento mismo de la acción pública".

La acción pública es, pues, la acción que puede ejercitar cualquier administrado²⁰⁵ para exigir en beneficio de la colectividad la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas. Es admisible la impugnación tanto por recurso directo como indirecto.

La Ley del Suelo de 1956 no fijó límite temporal alguno para el ejercicio de esta acción, lo cual provocaba una clara inseguridad jurídica. Por el contrario, el Texto Refundido de 1976 sí dispuso un plazo para la ejecución de la acción pública, cual es, "durante la tramitación de las obras y hasta un año después de su terminación".

El Texto Refundido de 1992 modificó este plazo y estableció que la acción pública podrá ejercitarse "durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para

²⁰⁵ "El artículo 235 LS -dice una sentencia TS de 31 de mayo de 1995 reconoce a cualquier ciudadano acción popular para exigir la observancia de la legislación urbanística de invocar la lesión de sus derechos o intereses".

la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística". A nuestro juicio, los autores del Texto Refundido se excedieron en su actuación al modificar la Ley sin que exista norma de igual rango que lo permita.

No se exigen requisitos especiales para ejercitar la acción pública, ni en la vía administrativa, ni en la vía contencioso-administrativa.

2. El control de las Comunidades Autónomas

No es nuestra intención analizar de forma exhaustiva esta materia, sino sólo los aspectos más controvertidos de la misma intentando contribuir, a efectos prácticos, a su aclaración.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1992²⁰⁶, expuesta con el rigor y claridad que caracteriza al Magistrado ponente que la redactó²⁰⁷, sintetiza los criterios que deben regir el control por parte de las CCAA²⁰⁸:

"Una acomodación del artículo 41 del Texto Refundido al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autóno-

²⁰⁶ Az. 4219.

²⁰⁷ FRANCISCO DELGADO BARRIO.

²⁰⁸ Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., "Urbanismo municipal y ordenación del territorio", REDA, núm. 82, 1994, pp. 210 y ss.

mas en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos:

A) Aspectos reglados del Plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados -es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados-:

a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el Plan afecta a intereses superiores esa margen de apreciación se atribuye a la Comunidad.

B) Aspectos discrecionales. También aquí es necesaria la distinción:

a) Determinaciones del Plan que no inciden en materias de interés comunitario. Dado que aquí el Plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin transcendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal, y por tanto:

a') Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno viene concretando la jurisprudencia -sentencias de 1 y 15 de diciembre de 1986, 19 de mayo y 11 de julio de 1987, 18 de julio de 1988, 23 de enero y 17 de junio de 1989, 20 y 27 de marzo y 30 de abril de 1991, 20 de enero, 14 de abril y 12 de mayo de 1992, etc.

b') No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado a'), aquí y dado que "en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último- sentencia ya citada del Tribunal Constitucional 170/1989- resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria"²⁰⁹.

Como se ve, por tanto, las Comunidades Autónomas gozan de

²⁰⁹ Vid. las sentencias TS de 30 de enero de 1991 (Az. 614), 18 de mayo de 1992 (Az. 4219) y 21 de febrero de 1994 (Az. 1455).

pleno control sobre los aspectos reglados del Plan, con una matización para el supuesto de que se trate de conceptos jurídicos indeterminados, en cuyo caso, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponderá a éstas sólo cuando el punto ordenado por el Plan afecte a intereses superiores -supralocales-. Por lo que respecta a los aspectos discrecionales, cuando se trate de determinaciones de planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior la Administración podrá ejercer un control de oportunidad; en el supuesto de que las determinaciones sean ajenas al interés comunitario las CCAA pueden ejercer un control tendente a garantizar el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, siendo rechazable un control de mera oportunidad.

La doctrina expuesta está siendo útil para discernir en cada caso qué es o no propio y exclusivo de los entes locales y en qué supuestos es admisible el control autonómico. Los pronunciamientos jurisprudenciales están siendo claramente favorables a la autonomía local. Hay numerosos ejemplos de este tipo en la jurisprudencia. Así, una sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1990²¹⁰ acuerda mantener el modelo urbanístico diseñado por un Plan Especial por entender que "afecta a una parte muy concreta del interior de la ciudad de Tarragona, sin conexión con sistemas generales que rebasen el exterior de la misma, y, por lo tanto, el interés legítimo de la Corporación municipal en la defensa del modelo urbanístico de su propio contorno". El Tri-

²¹⁰ Az. 10178.

bunal continúa su argumentación diciendo "hay que ser conscientes, además, que al tratar del autonomismo hay que empezar por pensar en el de los municipios". En la misma línea una sentencia del TS de 23 de octubre de 1981²¹¹ anuló el acuerdo autonómico por cuya virtud se acordó reducir la altura de la edificación perteneciente al apelante por tratarse de un extremo no previsto en el Plan General de Granollers que "viene a invadir competencias que corresponden exclusivamente al Ayuntamiento"²¹².

3. El control judicial²¹³

El control judicial de la discrecionalidad constituye en la actualidad uno de los temas más debatidos en el Derecho administrativo²¹⁴.

²¹¹ Az. 8193.

²¹² Una S. TS de 19 de mayo de 1993 (Az. 3499) mantuvo la calificación de suelo no urbanizable, zona de usos especiales con posible adscripción a zona de interés forestal dada a los terrenos de la actora por el Ayuntamiento, rechazando, por ende, la calificación de instalación industrial en su mayor parte que le había conferido la Comunidad Autónoma. La razón de la anulación de esta segunda calificación fue que el control autonómico ejercido era de oportunidad sin aludir para nada a justificarlo en interés supralocal o comunitario alguno o a la prescripción de la arbitrariedad, motivo por el que en principio la actuación ha de reputarse al ordenamiento jurídico.

²¹³ El presente estudio no pretende analizar de forma exhaustiva el tema de razón, sino sólo los aspectos más relevantes del mismo.

²¹⁴ Cfr. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991, p. 54: "El planeamiento urbanístico ha sido objeto tradicionalmente de un control mínimo y ello no sólo en razón de la complejidad técnica inherente a la elaboración de todo plan, sino también, y sobre todo, por la naturaleza fundamental innovativa y configuradora de la potestad de planeamiento, que se despliega con notoria libertad a partir de

A. Consideraciones generales

Desde siempre, tal y como se ha escrito²¹⁵, se han buscado por la doctrina técnicas que permitan el control de la discrecionalidad²¹⁶ de la Administración con la finalidad de evitar que su actuación pueda llegar a ser arbitraria²¹⁷ e irracional. Ahora bien, la meritada búsqueda no debe ser entendida como un intento de eliminar las potestades discrecionales de que goza la Administración, ni tampoco como una limitación a las mismas, sino que debe ser concebida como un mero control que de los hechos pueden hacer los Tribunales para intentar indagar si la delegación de facultades que el ordenamiento jurídico opera en favor

directrices legales forzosamente muy genéricas cuya concreción en cada punto del territorio planeado exige calibrar multitud de intereses, públicos y privados, de muy diversa condición y efectuar, en consecuencia, complejas valoraciones que van más allá de lo que es propio de un juicio de carácter técnico porque presuponen unas veces o llevan consigo otras opciones de naturaleza primariamente política". Vid. la obra del mismo autor "Discrecionalidad y jurisdicción revisoria", REDA, núm. 2, 1974, p. 285, ha dicho de la discrecionalidad que "ha sido, es y seguirá siendo el gran problema del Derecho Administrativo".

²¹⁵ Vid. LINDE PANIAGUA, E., "El control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de planeamiento", RDU, núm. 128, 1992, pp. 83 y ss.

²¹⁶ Cfr. GALLI, R., *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1991, pp. 245-246: "La dottrina tradizionali definisce la discrezionalità come scelta fra più comportamenti leciti operata dall'amministrazioni, per il soddisfacimento di interessi pubblici ed il perseguimento del fine pubblico corrispondente alla causa del potere esercitato".

²¹⁷ El proceso de reducir el campo de la libertad de apreciación, de forma que no conduzca a la arbitrariedad ha sido denominado por GARCÍA DE ENTERRÍA como "lucha contra las inmunidades de poder". Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La lucha contra las inmunidades de poder", RAP, núm. 38, 1962, pp. 159 y ss.

de la Administración ha sido usada de forma correcta y racional²¹⁸, sin abuso o desviación de poder²¹⁹. Este sometimiento de la decisión administrativa discrecional al control de los Tribunales²²⁰ encuentra su plena justificación en nuestra Carta Magna, concretamente en los artículos 9.3²²¹, 103²²² y 106²²³.

²¹⁸ NIETO, A., "Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria", *RAP*, núm. 44, 1964, p. 153, opina que en aras de reducirla discrecionalidad hay que distinguir dos fases, "una, la de precisión o determinación de los que sea discrecional, y sobre lo que se entiende, como es lógico, la jurisdicción; y una segunda fase, la de control -en la medida de lo posible- de lo que aquí es discrecional", en esta segunda fase es en dónde, a su juicio, empieza el verdadero proceso de control de la discrecionalidad.

²¹⁹ Dice LEGUINA VILLA, J., *Prólogo a la obra de CHINCHILLA MARÍN, C., "La desviación de poder"*, Civitas, Madrid, 1989, p. 14, que la desviación de poder es un vicio de estricta ilegalidad, cuya gravedad trasciende a los hechos. Vid. MARTÍN RETORTILLO, S., "La desviación de poder en el Derecho español", *RAP*, núm. 22, 1957, que constituye un clásico en la materia. LAFERRIÈRE, *Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, 1896, 2ª ed., p. 584, concibe la desviación de poder como un abuso del mandato que el administrado ha recibido. EL que lo comete adopta, bajo una falsa apariencia de legalidad, decisiones que no le atañen y que están, así, incursas en una especie de incompetencia. Por su parte, en el derecho italiano, ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milán, 1958, tomo II, 8ª ed, p. 200, concibe el exceso de poder administrativo como un vicio de voluntad, como una disfunción en la normal y regular determinación de la voluntad.

²²⁰ Cfr. CASSAGNE, J.C., "La revisión de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial", *REDA*, núm. 67, 1990, p. 355: "en principio no existen bolsones o zonas de la actividad administrativa que se encuentren fuera del control judicial".

²²¹ Resulta evidente el notable apoyo que presta al control de la discrecionalidad administrativa la exigencia contenida en el artículo 9.3 de la CE, que tras señalar en su apartado primero que "los poderes públicos están sujetos... al resto del ordenamiento jurídico", y por tanto, obviamente a los principios generales del Derecho, hace referencia a la exigencia de someterse al principio de legalidad y a la interdicción de la arbitrariedad.

Efectivamente, lo que desde siempre se ha tratado de evitar es que el concepto de discrecionalidad administrativa sea interpretado como sinónimo de actuación arbitraria²²⁴ e ilógica²²⁵, por lo que se han ideado mecanismos de control que, no debiendo ser entendidos como eliminación o limitación de la discrecionalidad, han de ser concebidos como examen de juricidad de la decisión adoptada.

En concreto, entre las técnicas que permiten a los tribunales el control de los aspectos discrecionales de las potestades administrativas se encuentra el control de los hechos determinantes de la decisión adoptada por la Administración, pues, como tiene declarado el Tribunal Supremo, "los hechos son tal como la realidad los exterioriza y no le es dado a la Administración

²²² Dice este precepto: "La Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno ala ley y al Derecho".

²²³ Vid. artículo 106: "Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican."

²²⁴ Destaca BREWER-CARIAS, A.R., *Principios del procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 1990, p. 64, que "el problema de los límites al ejercicio del poder discrecional radica en el establecimiento de la frontera entre discrecionalidad y arbitrariedad, de manera que el juez contencioso-administrativo pueda controlar el ejercicio directo del poder discrecional cuando resulte arbitrario".

²²⁵ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional, Homenaje al Profesor González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993, tomo I, p. 1108: "No es la jurisprudencia la que ha inventado la distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad, sino la propia Constitución, que prohíbe categóricamente esta última en su artículo 9.3, pocas líneas después de haber consagrado la cláusula del Estado social y democrático de Derecho".

inventarlos o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración²²⁶.

Y es que toda potestad discrecional se apoya en una realidad de hecho que funciona como presupuesto fáctico de la norma de cuya aplicación se trata. Este hecho ha de ser una realidad como tal hecho y ocurre que la realidad es siempre una y solo una: no puede ser y no ser al mismo tiempo o ser simultáneamente de una manera y de otra. La valoración de la realidad podrá acaso ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad, como tal, si se ha producido el hecho o no se ha producido y cómo se ha producido, esto ya no puede ser objeto de una facultad discrecional, porque no puede quedar al arbitrio de la Administración discernir si un hecho se ha cumplido, o determinar que algo ha ocurrido si realmente no ha sido así. El milagro no tiene cabida en el campo del Derecho administrativo²²⁷.

En el mismo orden de cosas, hemos de recordar que existe otro mecanismo de control, cual es el enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho²²⁸, principios éstos, que como veremos, informan nuestro

²²⁶ Vid. las sentencias TS de 20 de enero y 17 de marzo de 1992 (Az. 715 y 3283).

²²⁷ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1995, tomo II, 7ª ed., pp. 434-435.

²²⁸ En el artículo 1.4 del Título preliminar del CC. se contemplan los principios generales del Derecho como principios informantes del ordenamiento jurídico.

ordenamiento jurídico y, por tanto, también la norma por cuya virtud se atribuye potestad discrecional a la Administración Pública.

El tercer sistema articulado por la doctrina y la jurisprudencia para controlar la actividad discrecional de la Administración parte de que la ley en la que se apoya la facultad de decisión de la autoridad administrativa está dirigida al cumplimiento de un fin, y el acto que se dicte sólo será válido si lo realiza.

De este planteamiento surge el vicio de la desviación de poder, consagrado por la LJCA²²⁹, en consonancia con la concepción global que inspira todo el texto de plenitud del sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico y la correlativa plenitud en la garantía jurisdiccional; concepción hoy en día reflejada a nivel constitucional en el artículo 196.1 CE, en relación con el artículo 103.1 del mismo cuerpo legal²³⁰.

Resulta así, que los tribunales disponen de tres técnicas de control de la discrecionalidad de que goza la Administración: el control de los hechos determinantes de la adopción de una concreta decisión, el enjuiciamiento de la actividad al amparo de los principios generales del Derecho y la desviación de poder.

²²⁹ Vid. el artículo 83.3.

²³⁰ Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., op. cit., pp. 232-233.

B. La motivación de las decisiones administrativas

Expuesto lo anterior, es el momento de referirse a la cuestión crucial cuando se habla de poder discrecional de la Administración y de su control, que, como tiene declarado la doctrina²³¹, radica no ya en la determinación de la posición constitucional de la Administración, que nadie discute, ni tampoco en la congruencia del reconocimiento a la Administración de un margen de apreciación o de una libertad de elección de soluciones tan grande como el cumplimiento de sus funciones *hic et nunc* exija, que es algo que ha estado y está también fuera de discusión en términos de principio, ni, en fin en la legitimidad de origen de una tal libertad supuesta que nadie ha impugnado tampoco, sino que, la cuestión crucial está en la motivación de la decisión administrativa adoptada y que puede ser objeto de control judicial²³².

²³¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario", REDA, núm. 80, 1993, p. 590.

²³² Podemos anotar una sentencia modélica al respecto. Se trata de un pronunciamiento jurisprudencial de 21 de marzo de 1968 (Az. 2149): "el requisito formal de la motivación del acto administrativo, con exigencia de que exprese las razones que sirven de fundamento a la decisión, no sólo tiene por finalidad conocer con mayor certeza y exactitud la voluntad manifestada, sino que debe considerarse encaminado, primordialmente, a hacer posible el control o fiscalización jurisdiccional de los actos de la Administración, estableciendo la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el Derecho aplicable y la decisión adoptada, sin sustituir la motivación con pretextos, argucias o expresiones genéricas, sin relación concreta con el acto o que aparentemente sirvan de causa, debiendo exponerse las razones que han movido realmente a la Administración a tomar el acuerdo en que el acto consiste y pudiendo anularse aquellos en los que se haya omitido la declaración de los motivos".

La decisión adoptada ha de estar suficientemente motivada²³³, justificada²³⁴, por cuanto que el razonar la opción elegida constituye un deber ineludible²³⁵.

La Administración está obligada a rendir cuentas de las ra-

²³³ FERNANDO PABLO, M., *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 36, asevera: "Se advierte, tradicionalmente, que la motivación cumple tres funciones esenciales: la satisfacción psicológica de la opinión pública, el permitir un control más completo sobre "iter voluntatis" del agente, y evitar actuaciones no meditadas por la Administración, funciones a las que cabe añadir las de dar al afectado el más amplio conocimiento de las razones por las cuales se ha dictado el acto, el hacer más evidente el contenido, facilitar su comprensión a otros órganos administrativos y a los interesados, así como posibilitar la mejor interpretación y aplicación del acto".

²³⁴ La palabra motivación, a juicio de ATIENZA, M. "Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica", *REDA*, núm. 85, 1995, pp. 19-20, es "desafortunadamente ambigua, de manera que por "motivar una decisión" pueden entenderse tanto a) señalar los motivos, las causas, que produjeron la decisión, como b) indicar las razones que permiten considerar la decisión en cuestión como algo aceptable". Para el citado autor el término motivación ha de ser encuadrado en el segundo de los sentidos distinguidos: "motivar una decisión no significa explicarla, sino justificarla; un acto arbitrario no es un acto sin causa, sin motivo, sin explicación, sino un acto que carece de razones que lo hagan aceptable, es decir que carece de justificación". En el mismo sentido parece apuntar SANCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 152.153, en cuya opinión la motivación, concebida como requisito puramente formal, no puede ser confundida con los motivos de la decisión. Así, dice: "Lo decisivo según se viene manteniendo, son las razones sustantivas de la decisión discrecional, que la motivación cumple el papel de explicitar resumidamente. Pero el incumplimiento de este requisito del acto discrecional, es decir, la ausencia o insuficiencia de motivación formal, no quiere decir que el acto carezca de razones, incluso plenamente conformes a derecho".

²³⁵ Dice una sentencia TS de 16 de octubre de 1985 (Az. 1986/351): "La motivación adecuada constituye un requisito esencial en los actos administrativos, de particular transcendencia en los de carácter discrecional, ya que de no exigirse la discrecionalidad quedaría degradada a arbitrariedad".

zones que la llevaron a elegir una solución²³⁶, y, como es obvio, esos motivos deben estar objetivamente fundados, con proyección en la realidad. La motivación debe ser pausable, congruente con los hechos de los que necesariamente ha de partirse, sostenible en la realidad de las cosas y susceptible de ser comprendida por los ciudadanos, aunque no sea compartida por todos ellos²³⁷. Situándonos a nivel de ejemplo, basta con considerar las consecuencias que puede tener para los propietarios afectados el hecho de variar el eje de una avenida, o lo que puede implicar la localización de una zona verde sobre las propiedades en las que se pretende radicar y sobre las propiedades situadas en su entorno, o las consecuencias que para muchas instalaciones industriales, comerciales o de servicios, instaladas o en expectativa de instalación puede tener el trazado de una red arterial o la concreción de los accesos a las autopistas. La magnitud de los intereses implicados en cada una de estas medidas parece justificar el que se razone, adecuada y satisfactoriamente, los motivos que avalan la opción adoptada²³⁸.

Por último, no podíamos dejar de referir la opinión que so-

²³⁶ MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. se refiere expresamente a la necesidad de motivar adecuadamente la alteración y dice: "Como se puede observar, es esta una peculiaridad ajena a la norma en general, cuya derogación y sustitución por otra no requiere una justificación jurídica en sentido técnico".

²³⁷ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "De nuevo sobre el poder discrecional...", cit., p. 590.

²³⁸ Cfr. SÁNCHEZ BLANCO, A., "La memoria en el planeamiento urbano", RAP, núm. 86, 1978.

bre el tema tiene nuestro Tribunal Supremo, para quien:

"la facultad discrecional de la Administración para modificar, a través del planeamiento las calificaciones de suelo preexistentes, es una decisión de tal naturaleza que requiere expresa motivación basada en razones de interés público suficientemente justificadas" (S. TS de 7 de abril de 1992)²³⁹.

C. Técnicas de control de la discrecionalidad administrativa

a) El control de los hechos determinantes

a.1) Consideraciones generales

La Administración no puede seleccionar arbitrariamente los hechos que le interesan²⁴⁰, sino que, por el contrario, debe tener en cuenta, con objetividad, la existencia y características de los hechos tal y como la realidad los exterioriza²⁴¹. La Ad-

²³⁹ Az. 3402.

²⁴⁰ El planificador debe conocer la realidad que se pretende ordenar, dice DE LA CRUZ FERRER, J., "Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria", REDA, núm. 45, 1985, p. 95.

²⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La lucha contra las inmunidades...", cit., p. 170: "En nuestro Derecho administrativo, en nuestra jurisprudencia especialmente, no es raro encontrar el control de los hechos determinantes de las facultades administrativas discrecionales en aplicaciones cauísticas, pero no hay del mismo una conciencia general y es obligado, desde luego, forzar esta conciencia sistemática, porque precisamente en el control de la realidad de los hechos determinantes radica una de las po-

ministración debe limitarse a valorar los hechos realmente existentes no pudiendo evitarlos o cambiarlos²⁴². Por ello, el Tribunal Supremo viene exigiendo que la "actividad potestativa de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular ex novo un planeamiento urbanístico, debe estar suficientemente justificada²⁴³ y apoyada en datos objetivos exentos de error... para impedir que la impropiedad en el ejercicio de ese "ius variandi" atente contra los límites racionales y naturales de sus facultades discrecionales dirigidas a la satisfacción de un fin pú-

sibilidades más eficaces de control judicial de las potestades discrecionales, como saben bien en los países que utilizan abiertamente esta técnica". Vid. QUINTANA REDONDO, D.C., *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo*, Santillana, Madrid, 1963, tomo II.

²⁴² Esta es la línea seguida por la jurisprudencia francesa que controla las decisiones arbitrarias e irracionales, y exige a la Administración que justifique suficientemente sus proyectos. Vid. DE LA CRUZ FERRER, J., "Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance coste-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa", *REDA*, núm. 45, 1985.

²⁴³ De conformidad con el artículo 38 del RP el Plan General justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo. El artículo 57.1 RP prevé entre los documentos que desarrollan las determinaciones de los Planes Parciales la "Memoria justificativa de la ordenación y sus determinaciones". Los Estudios de Detalle, según, el artículo 66. RP contendrán memoria justificada de su conveniencia y de la procedencia de las soluciones adoptadas. Los Programas de Actuación Urbanística, por su parte, deberán contener, dice el artículo 74.1 RP, la "Memoria que refleje la información urbanística utilizada, y en la que habrán de exponerse las razones que hayan aconsejado la formulación del Programa de Actuación Urbanística, la relación de las previsiones del Programa con las del Plan General Municipal y la justificación de las determinaciones que en aquellas se contienen". A los Planes Especiales el artículo 77.1 y 2 impone que contengan "Memoria descriptiva y justificativa de la conveniencia y oportunidad del Plan Especial de que se trate". Por último, el RP, artículos 95.1 y 96.1, dispone la obligatoriedad de que las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, contengan "Memoria justificativa de sus fines y objetivos".

blico" (S. TS de 6 de junio y 5 de diciembre de 1990)²⁴⁴.

El siguiente paso es la apreciación de los hechos por la Administración planificadora. Dicho de otro modo, la calificación o valoración de los hechos por la Administración competente.

El último escalón está constituido por la decisión adoptada. Ha de ser un minucioso y prudente proceso de valoración el que lleve a la Administración a la adopción de la decisión correcta e idónea.

Corroborra lo expuesto la doctrina jurisprudencial formulada en la materia²⁴⁵. Por ejemplo, una sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1993²⁴⁶ dice lo siguiente:

"... el genio expansivo del Estado de Derecho²⁴⁷ ha dado lugar al alumbramiento de un conjunto de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de la Administración, tan ampliamente dibujado por el artículo 106.1 de la Cons-

²⁴⁴ Az. 4806 y 9730.

²⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 447, opinan que: "... el control de la existencia de los hechos determinantes parece, pues, haber entrado en los hábitos de nuestros Tribunales contencioso-administrativos".

²⁴⁶ Az. 2523.

²⁴⁷ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Arbitrariedad y...*, cit., p. 60: "La expresión genio expansivo del Estado de Derecho procede inmediatamente de la sentencia de 27 de enero de 1965 que comentó MARTÍN RETORTILLO, L., en "El genio expansivo del Estado de Derechos", RAP, núm. 47, 1965, pp. 183 y ss.

titución, se extienda incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas. Nuestra jurisprudencia ha venido acogiendo los logros doctrinales al respecto:

A) ... a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad: los hechos son tal como la realidad los exterioriza. No le es dado a la Administración inventarlos o desfigurarlos aunque tengan facultades discrecionales para su valoración".

Hay que tener en cuenta que la Administración tiene también potestades regladas, cuyo ejercicio supone la mera constatación del supuesto de hecho definido por la Ley. De forma que, en estos supuestos, la Administración ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo. Este es el caso de la clasificación de los terrenos²⁴⁸ que cumplen los requisitos de abastecimiento de aguas, evacuación de aguas²⁴⁹, acceso rodado y suministro de energía eléctrica²⁵⁰, o

²⁴⁸ Vid. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., "El planeamiento, la clasificación y los objetivos de la Planificación Territorial", *RDU*, núm. 37, 1974, pp. 75 y ss.

²⁴⁹ Por lo que se refiere a los servicios de abastecimiento de agua y evacuación de aguas el TS ha admitido "una interpretación flexible" en la exigencia de tales servicios (S. de 30 de junio de 1989, Az. 4928, ad exemplum, para la evacuación de aguas) y "ha considerado suficiente la simple posibilidad de enlazar el solar con las redes generales correspondiente, sea de alcantarillado, sea de conducción de aguas (S. de 13 de diciembre de 1983, Az. 6366).

bien, se ajustan al criterio de consolidación de la edificación, en cuyo caso la clasificación no puede ser otra que la de suelo urbano²⁵¹.

Es patente "el criterio realista para definir qué sea suelo urbano" (S. TS de 4 de febrero de 1989²⁵²) que adopta la legislación urbanística²⁵³. La jurisprudencia, de acuerdo con ese criterio realista, ha sostenido que debe estarse a la "realidad fáctica debidamente contrastada" (S. TS de 31 de octubre de 1988²⁵⁴) como manifestación de la "fuerza normativa de lo fác-

²⁵⁰ Sobre ello dice el TS: "... el suelo... tenía la consideración de urbano al contar con los servicios relacionados en el número 2 de este artículo; circunstancia que no es objetable por el hecho de que para los servicios de electricidad y agua potable se haya tenido que hacer el correspondiente empalme en las conducciones que discurren por la travesía urbana de la carretera de Sclaya a Vega de Pas a la que da frente por el Este a una distancia de seis y once metros" (S. de 13 de mayo de 1991, Az. 4251).

²⁵¹ Dice una S. TS. de 3 de mayo de 1995 (Az. 3784): "... aunque respecto de la clasificación como suelo urbanizable o no urbanizable tenga la misma una potestad discrecional según el modelo de ordenación que vaya a adoptar, en cuanto a la clasificación del suelo como urbano debe partir precisamente de su situación en el momento de planificar, asignándole expresamente esta condición a aquellas en que concurren de hecho las circunstancias que indican los antes citados artículos".

²⁵² Az. 812.

²⁵³ La jurisprudencia ha sostenido que debe estarse a la "realidad fáctica debidamente constatada" (S. TS de 31 de octubre de 1988, Az. 8361) como manifestación de la "fuerza normativa de lo fáctico" (S. TS de 22 de julio de 1986, Az. 5570, entre otras muchas) "siendo conocida la jurisprudencia de este Tribunal que declara que la consideración y la clasificación del suelo urbano es un imperativo legal que únicamente depende del hecho físico de urbanización básica, no pudiendo ser considerado como urbanizable o como no urbanizable un terreno si el mismo ya está urbanizado" (S. TS de 20 de octubre de 1988, Az. 8027).

²⁵⁴ Az. 8361.

tico" (S TS de 22 de julio de 1986²⁵⁵, 20 de octubre de 1988²⁵⁶ entre otras muchas), "siendo conocida la jurisprudencia de este Tribunal que declara que la consideración y la clasificación del suelo urbano es un imperativo legal que únicamente depende del hecho físico de urbanización básica, no pudiendo ser considerado como urbanizable o como no urbanizable un terreno si el mismo ya está urbanizado -sentencias de 23 de marzo de 1982 (R. 2327), 8 marzo 1983 (R. 1385), 19 julio 1985 (R. 5951), 27 enero, 22 mayo y 26 septiembre de 1986 (R. 1125, 3604 y 5990), 27 julio y 21 septiembre 1987 (R. 7685 y 7162), entre otras- (SS TS de 20 y 31 de octubre de 1988 (Az. 8027 y 8361), 17 de junio y 11 y 14 de julio de 1989 (Az. 4731, 5744 y 5811)²⁵⁷. "No opera la discrecionalidad del planificador, porque en aquél la Ley establece una tipología basada en un criterio de "numerus clausus" (S. TS de 26 de octubre de 1989)²⁵⁸.

Asimismo, la Administración está obligada a respetar los estándares urbanísticos impuestos por la legislación aplicable en la materia.

²⁵⁵ Az. 5570.

²⁵⁶ Az. 8027.

²⁵⁷ Para decirlo con palabras de la S. TS. de 6 de junio de 1995 (Az. 4942): "... la clasificación de un terreno como tal suelo urbano, depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la edificación de tal suerte que ha de quedar reflejada en tal determinación clasificatoria, de modo que la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador...".

²⁵⁸ Az. 7498.

a.2) La prueba

Dado que según se acaba de exponer, el planificador está obligado en sus decisiones a atenerse a la realidad de los hechos, procede seguidamente estudiar cómo probar que realmente existe disconformidad en los hechos y que éstos son de indudable transcendencia para la decisión adoptada²⁵⁹.

Los principios rectores de la carga de la prueba son distintos en materia civil y penal. Pues, como por todos es sabido, en el derecho civil se hace recaer la carga probatoria en el alegante; "quien alega debe probar", dice el artículo 1.214 Cc. En derecho penal, por el contrario, la ardua tarea probatoria corresponde a la acusación y no al acusado, ya que el principio de presunción de inocencia obliga a quienes acusan a aportar pruebas suficientes que destruyan tal presunción.

Pues bien, en materia contencioso-administrativa corresponde demostrar que en el caso enjuiciado existe la citada disconformidad²⁶⁰ en los hechos a quien alega la ilegalidad o arbitrarie-

²⁵⁹ La dificultad de demostrar que la Administración ha incurrido en desviación de poder se ha convertido en el problema principal. Vid. CLAVERO AREVALO, M., "La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", RAP, núm. 30, 1959, p. 118. MARTÍN RETORTILLO, S., "La desviación de poder..." cit., p.p. 173-174.

²⁶⁰ Cfr. TOLEDO JAUDENES, J., op. cit., p. 157: "Se impone al recurrente, desde la presunción de absoluto acuerdo del planificador, la carga de la prueba del desacierto".

dad²⁶¹ en el ejercicio del "ius variandi" de la Administración²⁶², toda vez que, salvo prueba en contrario, se presume que la Administración ejerce sus potestades siempre con arreglo a derecho, conforme a los postulados jurídicos del poder público²⁶³.

El recurrente que interesa la anulación de la decisión administrativa adoptada por el planificador y, en su caso, la sustitución de la misma, es quien debe acreditar que la Administración no ha usado correctamente el "ius variandi" que tiene reconocido, es decir, que no ha existido interés público o ha mediado error material en su satisfacción. En otras palabras, que la decisión adoptada es arbitraria e ilegal.

²⁶¹ Pero todos somos conscientes de la dificultad que la carga de la prueba conlleva: demostrar que la Administración ha incurrido en desviación de poder es verdaderamente difícil, tanto que la mayoría de los recursos desestimatorios lo son por falta de pruebas. De ello dejan constancia ALVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA, V., "La desviación de poder en materia de personal", DA, núm. 157, 1974, p. 54: "el 60 por 100 aproximadamente de las sentencias que hemos examinado son desestimatorias por falta de pruebas".

²⁶² Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Civitas, Madrid, 1978, pp., 937-938.

²⁶³ "Si en los simples actos administrativos -dijo una S. de 24 de noviembre de 1981, Az. 5299-, impera el principio de presunción de legalidad y veracidad de los mismos, lo que ha sido justificado en base a las mayores garantías de control, a las máximas de experiencia, a la apariencia de legitimidad del acto, a su emanación de un órgano con poder público, a un criterio de privilegio, al carácter autoritario del acto, e, incluso, precisamente al interés público; si, repetimos, el simple acto administrativo ha merecido el beneficio de esta presunción refrendado por la jurisprudencia, es obvio que las determinaciones de un Plan del rango que nos ocupa ha de gozar, como mínimo, de este mismo tipo de presunción, lo que se declara ahora a los solos efectos del "onus probandi".

En este orden de ideas, el Tribunal Supremo declaró:

"... resulta obvio que mientras no se pruebe el interés público en cuya virtud se ha actuado no existe o ha mediado error material, no es posible que una pretensión contraria prospere..." (S. TS de 26 de marzo de 1992)²⁶⁴.

Al recurrente se le carga no sólo con la necesidad de probar que la Administración ha incurrido en error²⁶⁵, sino que además se le exige, que la prueba ofrezca un resultado claro e inequívoco. La prueba ha de poner de manifiesto que la ordenación recurrida es "a todas luces arbitraria" (S. de 3 de febrero de 1984), toda vez que el Tribunal Supremo hace saber que únicamente anulará la decisión de la Administración si se prueba su "irracionalidad o arbitrariedad" (S. de 6 de julio de 1982). Y la verdad es que ello resulta muy difícil, pues la discusión no versa sobre una materia de ciencia exacta.

²⁶⁴ Az. 3356. Vid. las sentencias del mismo Tribunal de 21 de diciembre de 1981 (Az. 5437), 6 de abril y 21 de diciembre de 1987 (Az. 4237 y 9687), 30 de mayo de 1988 (Az. 3976), 28 de febrero de 1989 (Az. 1368), 23 de mayo y 3 de octubre de 1990 (Az. 4269 y 7840), 7 de abril 1992 (Az. 3402), 23 de febrero de 1993 (Az. 544), 22 de febrero de 1994 (Az. 1461).

²⁶⁵ El error de hecho debe ser, dice, BOQUERA OLIBER, J.M., *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1990, p. 175, claro y evidente sin envolver apreciación de concepto. Para la S. TS de 14 de noviembre de 1983 (Az. 6008), es error de hecho: "el que merece tal calificación independientemente de cualquier opción o criterio que pueda sustentarse en orden a la calificación jurídica de la figura, relación, situación, etc., en que el error de hecho se haya producido, el cual ha de ser claro y evidente, sin manifestarse envuelto en una apreciación indudable de concepto".

El Tribunal Supremo, además de admitir la posibilidad normal de prueba cuando²⁶⁶ exista disconformidad en los hechos y éstos sean de indudable transcendencia, a juicio del Tribunal, para la resolución del pleito, admite, que, aún después de concluida la fase probatoria, pueda el Tribunal acordar de oficio la práctica de cualquier diligencia de prueba que estime procedente, posibilidad ésta, por cierto, de la que los Tribunales hacen uso con naturalidad²⁶⁷.

b) Los principios generales del Derecho²⁶⁸

²⁶⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 446.

²⁶⁷ Esta posibilidad tiene amparo en la LJCA de 1956, por ejemplo, artículo 43.2, entre otros.

²⁶⁸ Según DE CASTRO Y BRAVO, F., op. cit., p. 421, los principios generales del Derecho son "el aire mismo en el que jurídicamente se vive". Especialmente elocuentes son las palabras que GÓMEZ SERNA les dedica: "Hay principios inmutables que están en la consciencia del género humano, que en todos los pueblos a que ha llegado la antorcha de la civilización se respetan como leyes, y que, sin embargo aunque son la base misma sobre la que el legislador levanta su obra, no han recibido sanción expresa, tal vez porque se considera que no puede añadir autoridad a lo que el asentimiento general de las naciones y de los siglos se la han dado sin contradicción; tal vez porque teme rebajar su importancia en el hecho de ponerles un sello nuevo que los comprenda con leyes que tienen carácter pasajero y mudable. Estos no son leyes, sino que pueden llamarse con propiedad leyes de leyes; son reglas de orden superior que siempre se suponen, aunque no estén reducidas a fórmulas oficiales de ley ni pasen por las solemnidades de una publicación que nadie necesita para conocerlos" (párrafo recogido de la obra de CASTRO, F., op. cit., p. 418). También se ha afirmado con acierto, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., op. cit., p. 345, que "es uno de los conceptos más importantes sobre los que más se ha escrito en la ciencia jurídica, pero que más complicado resulta definir. Con ellos ocurre algo semejante a lo que S. Agustín decía del tiempo: todo el mundo sabe lo que es, pero nadie es capaz de explicarlo". Vid. SUAY RINCON, J., "La doctrina de los principios generales del Derecho", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*, Homenaje al Profesor González Pérez, Civitas, Ma-

Como se ha apuntado anteriormente, los principios generales del Derecho²⁶⁹, en cuanto que son, en palabras del TS "la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica", "el oxígeno que respiran las normas"²⁷⁰ constituyen una de las técnicas de que pueden valerse los tribunales para controlar la discrecionalidad de la Administración²⁷¹, pues su actuación está sometida no solamente a la Ley, sino también al Derecho. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo admitiendo la aplicación de los principios generales del Derecho como técnica de control de la discrecionalidad del planeamiento²⁷².

drid, 1993, tomo I, pp. 385 y ss.

²⁶⁹ Dice BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 130, que unas veces se habla de principios jurídicos, otras de principios del Derecho y en ocasiones se acude a la expresión de principios generales del Derecho. En su opinión todas estas expresiones designan el mismo fenómeno: "la fuente del derecho que expresa los valores jurídico-éticos de la comunidad".

²⁷⁰ Vid. la S. TS 17 de marzo de 1992 (Az. 3283).

²⁷¹ Vid. DE LA CRUZ FERRER, J., "Sobre el control...", cit., pp. 99 y ss.

²⁷² El principal problema que ha planteado su estudio ha sido determinar si gozan o no de naturaleza normativa. En nuestro derecho la doctrina mayoritariamente ha proclamado su carácter normativo. Vid. DIEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil*, Tecnos, Madrid, 1982, tomo I, 4ª ed., p. 171; GORDILLO CAÑAS, Ley, *principios generales y Constitución: Apuntes para una relectura desde la Constitución de la teoría de las fuentes del Derecho*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 53; LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho Civil*, Bosch, Barcelona, 1988, tomo I, p. 125; PRIETO SANCHÍS, L., "Sobre los principios y normas. Problemas de razonamiento jurídico", *Cuadernos y Debates*, núm. 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Pero la común aceptación del carácter normativo de los principios generales no ha impedido que se haya levantado alguna voz disconforme. Así, Vid., NIETO, A., *Derecho Administrativo Sancio-*

Sin ánimo de hacer un estudio exhaustivo, pueden citarse algunos ejemplos.

En primer lugar, se encuentran en la jurisprudencia diversas aplicaciones del principio de proporcionalidad, que impone la adecuación de los medios utilizados por la Administración a la finalidad perseguida²⁷³.

El concepto de proporcionalidad surgió en el Derecho penal, específicamente, como elemento necesario en la legítima defensa. De ahí pasó al Derecho de policía administrativa, pero es actualmente un principio informador de toda la actividad administrativa, que viene siendo destacado como especialmente apto para disciplinar el sometimiento de la Administración al Derecho²⁷⁴. Su carácter de principio general del Derecho²⁷⁵ y su positivización en los textos legales hacen que forme parte de "esa atmósfera en la que respiramos jurídicamente" y que conforma la medida empleada por la Administración en el uso de sus potestades²⁷⁶.

nador, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 37 y ss.

²⁷³ Este principio ha sido positivizado en el artículo 6 RSCL: "El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que los justifiquen. Si fueren varios los admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual".

²⁷⁴ Vid. LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *EL principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988, p. 151.

²⁷⁵ STC 62/1982, F.J. 5º.

²⁷⁶ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., p. 150.

Verdaderamente, en el ámbito del planeamiento urbanístico, en el que se dan cita los más diversos intereses contrapuestos, este principio tiene una especial importancia²⁷⁷. La Ley del Suelo está informada²⁷⁸ por la proporcionalidad administrativa en materia de planificación urbanística. Así empleando el criterio de proporcionalidad el TS ha resuelto algunos conflictos como el reflejado en una S. de 17 de septiembre de 1982²⁷⁹ relativo a la anulación de la calificación de parques y jardines urbanos para una parcela edificada, sustituyéndola por la de zona 13.b, urbana, de edificabilidad semiintensiva. Dice el tribunal:

"... 4º) Sobre el solar de autos, la empresa construyó un nuevo edificio recientemente, al amparo de la licencia municipal que le fue concedida el 3 de octubre de 1975, obteniendo la calificación definitiva cuando ya el Plan General Metropolitano de que se trata había sido aprobado. 5º) Resultaría inequitativo y desproporcionado por ese conjunto de circunstancias, asignar a este inmueble la calificación urbanística aquí pretendida por la Administración, con los efectos perturbadores que la misma llevaría consigo, cuando la propia Administración ha contribuido con sus actos a

²⁷⁷ Según GRUY BRAIBANT, "Le principe de la proportionnalité", *Mélanges offerts a Marcel Waline*, París, 1974, tomo II, pp. 297 y ss., el principio de proporcionalidad no ha sido reconocido en el derecho francés como límite al poder discrecional.

²⁷⁸ Cfr. SUAY RINCÓN, J., op. cit., p. 383: "Los principios generales del Derecho cumplen una función informadora de todo el ordenamiento jurídico, y en este dato reside su auténtico valor".

²⁷⁹ Az. 5464.

crear un estado de cosas que tanta influencia tienen para el rechazo de sus pretensiones".

Los elementos que constituyen el apoyo o fundamento de este principio son: el presupuesto de hecho, los medios y el fin. Pero lo específico de la operación técnica de proporcionalidad es la relación de adecuación de los medios a los fines. De la medida adoptada a los objetivos que se pretenden conseguir. Sobre la base de una correcta constatación y valoración de los hechos, es decir, de su existencia y de su calificación jurídica, la decisión administrativa ha de ser adecuada, proporcionada con los fines de interés general que sirve; para saber si esa relación es proporcionada o no hemos de tener en cuenta cuál sea el contenido objetivo de toda relación de proporcionalidad, los parámetros que, finalmente, nos van a servir para saber si una determinada decisión es o no proporcionada²⁸⁰.

Ilustrativa de la aplicación de este principio es una sentencia del TS de 29 de noviembre de 1989²⁸¹ que confirmó la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Castrillón (Asturias) en lo referente a los terrenos de la entidad recurrente, sobre los que se preveía un equipamiento privado industrial de extensa superficie, sin precisar debidamente el destino urbanístico. La Sala de instancia, después de afirmar que "situar equipamientos en un Plan implica que deben ubicarse donde se necesi-

²⁸⁰ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., op. cit., p. 151.

²⁸¹ Az. 8371.

ten", añade que se afectarán tres usos a la entidad recurrente en proporción excesiva para una población de 80 habitantes. El TS llama la atención sobre la "gran desproporción" existente en la asignación de suelo.

En este orden de ideas, el TS, en su sentencia de 31 de enero de 1989²⁸², declaró la anulación del Plan General de Vallada (Valencia), que había clasificado 189.950,81 m² de suelo urbano siendo terrenos rústicos y sin ningún servicio, por existir desproporción entre las bases de previsión y los costes de ejecución:

"Aunque esta Sala tiene dicho que con arreglo al artículo 42 del Reglamento de Planeamiento, las evaluaciones económicas que ha de hacer el Plan General pueden hacerse en términos generales sin precisar los detalles propios de los Estudios Económicos de los Planes Parciales o de los Especiales, sin embargo, cuando se comprueba una manifiesta desproporción o desajuste entre las bases de previsión y los costes de ejecución, o un desfase claro de éstos, o una total irrealidad de los números previstos se debe anular el Plan. Por este motivo, pues el mismo no garantiza aún ni mínimamente la viabilidad de su ejecución que constituye siempre la razón de ser del planeamiento según su misma esencia como tiene declarado la Jurisprudencia".

²⁸² Az. 595.

Otro principio que ha de tenerse presente es el de la interdicción de la arbitrariedad. La jurisprudencia invoca la Constitución, concretamente el artículo 103.1, que proclama el sometimiento de la Administración tanto a la Ley como al Derecho, sometimiento que va referido también a los principios generales entre los que se incluye y destaca el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, previsto y regulado en el artículo 9.3 del mismo Cuerpo Legal, de donde deriva que el control jurisdiccional que tan ampliamente traza el artículo 106.1 CE ha de extenderse necesariamente en cuanto al "objeto" a la actuación discrecional y en cuanto a los "criterios" del enjuiciamiento a los principios generales del Derecho²⁸³.

Comencemos por advertir que la expresión tiene un origen claramente doctrinal; representa una forma muy personal -y ciertamente elegante-, de referirse al control jurisdiccional de la

²⁸³ Vid. DELGADO BARRIO, J., Reflexiones sobre el artículo 106.1 de la Constitución española. EL control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho, en *Estudios sobre la Constitución española*, Homenaje al Profesor García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, tomo III, pp. 2311 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., op. cit., p. 78, señalan que nuestro país figura entre aquellos en que la doctrina ha suplido el juego de la jurisprudencia. Ahora bien, en los últimos tiempos la jurisprudencia ha comenzado a desempeñar un papel digno de mención. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 1995, tomo I, 5ª ed., p. 81, dice que, a diferencia de Francia y los países anglosajones, donde ha sido obra de la jurisprudencia, los principios generales del Derecho se positivizan en España por el legislador. La importancia masiva de los principios empieza a producirse por la LEF de 1954.

discrecionalidad administrativa²⁸⁴.

Es importante destacar que este principio se encuentra en íntima conexión con los demás principios constitucionales. Confirma lo dicho el pronunciamiento del TC de fecha 20 de julio de 1981:

"Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el artículo 9.3 CE, no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático

²⁸⁴ Cfr. GARARIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución española*, Civitas, Madrid, 1985, 2ª ed., p. 170.

Este principio, que había sido formulado por GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria", RAP, núm. 30, 1959, pp. 131 y ss., fue recogido por la CE, en su artículo 9.3, en virtud de una enmienda de Lorenzo Martín Retortillo.

El inciso final del actual artículo 9.3 CE no aparecía en el Anteproyecto de Constitución (BOE, núm. 44, de 5 de enero de 1978), ni apareció a lo largo de la tramitación del Proyecto del Congreso. La redacción actual tiene su origen en una enmienda presentada al proyecto de Constitución por el senador Lorenzo Martín-Retortillo Blaquer: "Ya que se incluyen tan importantes principios, vale la pena aprovechar para dar cabida al de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, desarrollado por la doctrina, asimilado por la jurisprudencia y que puede surtir beneficiosos efectos a la hora de informar la actuación de todo el aparato público". En defensa de su enmienda, el Senador adujo que "es una bonita concreción que ha ido construyéndose ..., principio, valor, llámese como se llame, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos... Amplio poder sí, pero que se sepa que, al ejercerlo, la libertad que se concede impide en todo caso la arbitrariedad".

de Derecho".

Se trata, pues, de la necesidad de interpretar los principios constitucionales conjuntamente. Lo cual significa que la interdicción de la arbitrariedad puede sumarse en plano de estricta igualdad a los demás principios a los que informe, de suerte que no caben aplicaciones de la jerarquía normativa o del propio principio de legalidad que puedan vulnerar la interdicción de la arbitrariedad. Asimismo, afirma, que la interdicción de la arbitrariedad supone eliminar en la aplicación normas, conductas dañosas a principios generales del Derecho de tradicional empaque en nuestra jurisprudencia, tales como el principio de buena fe y la prohibición del abuso de derecho, además de ser cauce bastante para la proscripción del fraude de ley, ya que en todos estos casos se dan actuaciones arbitrarias del derecho y de los poderes concebidos.

Este principio ha sido construido por la jurisprudencia refiriendo la arbitrariedad a la actuación contraria a las exigencias de la razón, y así viene declarado que el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos "aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas" -S. TS de 8 de junio de 1992²⁸⁵-, pues, "la discrecionalidad no supone una permisividad para actuar en contra de las más elementales reglas de la racionalidad y el buen senti-

²⁸⁵ Az. 5148.

do, sino que está limitada por ellas" -S. TS de 18 de julio de 1988²⁸⁶-, siendo de añadir que de la racionalidad en la actuación administrativa deriva una necesidad de coherencia en el desarrollo de los criterios de planificación.

Veamos uno de los tantos pronunciamientos que ha dictado nuestro Tribunal Supremo. Una sentencia de 15 de marzo de 1993²⁸⁷ dispone:

"B) ...Tales principios -artículo 14 del Título Preliminar del Código Civil- informan todo el ordenamiento jurídico y por tanto también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional de donde deriva que la actuación de esta potestad ha de ajustarse a las exigencias de aquéllos la Administración no está sometida sólo a la Ley sino también al Derecho (artículo 103.1 CE)".

Y continúa diciendo:

"Por ello la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, ..., a la verificación de la realidad de los hechos..., de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto... tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más

²⁸⁶ Az. 5914.

²⁸⁷ Az. 2523.

concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -artículo 9-3 CE-, que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas²⁸⁸.

La Administración también recurre con frecuencia al principio de racionalidad. El Tribunal Supremo controla la discrecionalidad del *ius variandi* con arreglo a límites racionales, pues, "la decisión administrativa -dice una S. TS de 25 de abril de 1983²⁸⁹- ha de presentarse como racional".

La jurisprudencia habitualmente, no define la racionalidad, sino que se limita a decir lo que en un caso concreto traspasa los límites racionales de la discrecionalidad. Es el caso de una sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1990²⁹⁰ que anula la no aplicación de las reglas establecidas para las alturas de las edificaciones a una finca en función de la nueva anchura de la calle:

²⁸⁸ En este mismo sentido existe una frondosa jurisprudencia. Así, a modo de ejemplo, podemos citar las sentencias TS de 21 de diciembre de 1987 (Az. 9687), 17 de junio de 1989 (Az. 4732), 20 de marzo y 13 de junio de 1990 (Az. 2246 y 4823), 11 de febrero, 2 de abril de 1991 (Az. 784 y 3278), 20 de enero, 15 de marzo, 12 de mayo y 8 de junio de 1992 (Az. 715, 3283, 4146 y 5148), 23 de febrero y 6 y 15 de marzo de 1993 (Az. 544, 1591 y 2523).

²⁸⁹ Az. 2275.

²⁹⁰ Az. 2246.

"No resulta admisible la postura de la Administración de mantener con la nueva anchura el mismo volumen edificable derivado del antiguo trazado de calles... No se advierte aquí ninguna justificación urbanística para exceptuar el terreno de la modificación litigiosa de la aplicación de las reglas generales sobre alturas. Hay que presumir que éstas obedecen a un designio racional y apartarse de él supone una incoherencia que no aparece respaldada por una justificación suficiente".

Una decisión racional es una decisión razonada. La Administración debe elegir la opción justificando su elección. Esa elección debe adecuarse y ser coherente con el resto de las determinaciones del Plan y con el fin que éste persigue. Hay numerosos ejemplos en la jurisprudencia. Puede verse, una sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1993²⁹¹ que anula la calificación de "verde privado de interés especial" sustituyéndola por la de "residencial en manzana cerrada", que es la que corresponde a los terrenos que rodean la finca objeto de litigio. El Plan preveía la calificación anulada para "aquellos espacios no edificadas con una vegetación que conviene proteger e integrarla en un ambiente o entorno a preservar", calificación que no debe corresponder a un terreno como el litigioso en el que no existía un "árbol destacable y vigoroso, ni siquiera sano" y que está ubicada en un "horizonte de cemento". El tribunal además de anular sustituye la decisión impugnada, toda vez que, "de la racio-

²⁹¹ Az. 2523.

nalidad de la actuación administrativa se deriva una necesidad de coherencia en el desarrollo de los criterios de planificación, pues, siendo presumible que las reglas generales del Plan obedecen a un designio racional, apartarse de él supone una incoherencia si tal desviación no aparece respaldada por una justificación suficiente".

En una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1990²⁹² el supuesto de hecho viene dado por la asignación a un solar del uso "equipamiento general sanitario". El propietario del solar interesó del Tribunal la calificación de "industria-jardín" por considerarla más acorde con su ubicación. El Tribunal Supremo por considerar que la calificación pretendida por el Plan pugna con el principio de racionalidad acordó la sustitución interesada. Razona así el Tribunal:

"1. Por una parte, está acreditado que en el curso de ejecución del Plan Parcial "Xercavins", se han creado numerosas industrias en las fincas colindantes con el terreno objeto de litigio, circunstancia que ha sido recogida por el perito en su informe: "existen industrias en funcionamiento en los alrededores de la finca de autos, concretamente a ambos lados de la misma.

2. Por otra parte, el artículo 36 b) de las Normas del Plan dice que el uso sanitario-asistencia es el correspondiente

²⁹² Az. 4180.

al tratamiento o alojamiento de enfermos, lo cual evidentemente, no armoniza con su ubicación en una zona industrializada como la de autos. Y si, además, en el avance del Plan se consideraba la creación de un hospital, propósito de que se sustituye por una reserva de suelo sanitario-asistencial, se evidencia aún más, si cabe que el interés público no se satisface con tales disposiciones y tampoco armoniza con las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales que exige el artículo 41.2 del RP".

El Tribunal Supremo invoca con frecuencia el principio de seguridad jurídica, recogido en el artículo 9.3 CE, que impide a la Administración cambiar de criterio inexplicablemente o sin motivo. La Administración no puede variar sin justificación su decisión anterior que entiende correcta hasta que nuevos criterios o nuevas circunstancias aconsejen lo contrario²⁹³.

²⁹³ Cfr. DE CASTRO Y BRAVO, F., op. cit. p. 705: "la mudanza de las normas de Derecho, si se admitiesen inflexivamente sus lógicas consecuencias, traería consigo el cambio automático de todas las situaciones jurídicas existentes; el cuerpo social habría de adaptarse forzosamente a moldes completamente nuevos y arrojar, como caducos, los anteriores. Este brusquísimo cambio sería contrario a uno de los fines principales del Derecho: la seguridad jurídica; por ello, contra las exigencias de aquella conclusión se pide que se midan, al menos, por la vieja medida las situaciones que se forjaron a su amparo; después cuando se afirma y extiende el anhelo de tranquilidad, se exigirá que además, se regulen con arreglo a ella todos sus efectos".

VILLAR PALASÍ, J., y VILLAR EZCURRA, J.L., "El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y jurisdiccional*, Homenaje al Profesor González Pérez, Civitas, Madrid, 1993, tomo I, pp. 101 y ss., conciben la seguridad jurídica como "la expectativa razonable que todo ciudadano puede esperar, en un Estado de Derecho, para conocer la regulación aplicable a una conducta determinada, se trata "del derecho a tener una cierta segu-

c) La desviación de poder

La tercera y última técnica empleada por la doctrina y la jurisprudencia para controlar la actividad discrecional de la Administración es la desviación de poder o adecuación del fin a la norma. Toda actuación administrativa tiene un fin que cumplir, por lo que la decisión que se adopte sólo será válida si satisface la finalidad pretendida. Si no se logra el fin perseguido la decisión administrativa será ajena a la Ley, quedando desvinculada de su espíritu y faltándose, por tanto, a la obligada relación entre la idea de poder y la idea del fin del servicio.

La desviación de poder supone un acto ajustado a la legalidad intrínseca, pero viciado de nulidad por no responder en su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa orientada a la promoción del interés público y sujeta a ineludibles imperativos de moralidad²⁹⁴.

Esta técnica de control es empleada por la jurisprudencia de forma subsidiaria, cuando no existe otro motivo de enjuiciamiento preferente.

Ejemplo de la aplicación de este principio es una sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1987, que desestimó, en

riedad acerca de la relación jurídica aplicable a un supuesto o conducta determinadas", es en definitiva, "la clave de bóveda sobre la que se articula el derecho a la certidumbre".

²⁹⁴ Cfr. GARCÍA PÉREZ, M., op. cit., p. 233.

lo que ahora importa, la alegación de los recurrentes de "falta de acomodación al ordenamiento jurídico de la alineación de la calle Coruña". El TS declaró:

"... el apelante parece pretender que se dé prevalencia a su particular concepción de lo que el interés público exige en este caso, pero esta Sala no encuentra base en el ordenamiento jurídico en que apoyar la correlativa subordinación de la apreciación que de ese mismo interés público hace la Administración".

Y continúa su argumentación diciendo que:

"por ninguna parte se aprecia... la existencia de la desviación de poder que invoca, la cual implicaría la utilización de unas potestades administrativas para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico".

La aplicación de esta técnica exige que se acredite la existencia de elementos que exterioricen que la actividad del órgano administrativo enjuiciado se apartó de la finalidad diseñada por el ordenamiento jurídico. La concurrencia de este vicio debe ser suficientemente probada no siendo admisibles las meras sospechas. Esta idea es recogida por el Tribunal Supremo:

"... y desde luego el apelante no prueba la existencia de la desviación de poder que invoca..." (Sentencia de 10 de

junio de 1987)²⁹⁵.

Otra sentencia del TS que impone la probanza de que la Administración no ha actuado conforme a Derecho es la de 2 de febrero de 1988²⁹⁶. Razona así el Tribunal:

"... dada la presunción "iuris tantum" de que goza la Administración de ejercer sus potestades con arreglo a Derecho, para destruirla o desvanecerla no es suficiente la mera alegación de la desviación de poder, ni simples conjeturas o sospechas, sino que es preciso que el Tribunal llegue, tras un examen de las probanzas aportadas, a la convicción de que la Administración no utilizó sus potestades con miras en el interés general".

D. La sustitución de la decisión administrativa anulada

La cuestión que se plantea es si el juez, además de anular alguna determinación del Plan impugnado por resultar éste disconforme con el Derecho, puede sustituir²⁹⁷ la decisión anulada dictando un nuevo pronunciamiento que reemplace esa decisión.

²⁹⁵ Az. 6112.

²⁹⁶ Az. 686.

²⁹⁷ A juicio de SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "si el ordenamiento jurídico le obliga -se está refiriendo al juez- a juzgar a la Administración, le está obligando también a convertirse en administrador, a administrar" (Reflexión recogida por FERNÁNDEZ FARRES, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, p. 647.

La respuesta a la cuestión suscitada, que en principio es afirmativa, encuentra su fundamentación en el principio de tutela judicial efectiva²⁹⁸ y en la concepción del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, la afirmación debe ser matizada, pues, no es lo mismo que se trate de actuaciones regladas que de actuaciones discrecionales.

Para poder acudir al proceso contencioso-administrativo y reclamar un pronunciamiento de los Tribunales no es necesario que la Administración haya adoptado decisión alguna, sino que es suficiente con que la Administración habiendo tenido la oportunidad de pronunciarse no lo hubiese hecho.

Coherentemente con lo expuesto, cuando un administrado interese de los tribunales una sentencia que satisfaga su pretensión no podrán éstos limitarse a declarar la procedencia de que la Administración se pronuncie, sino que, deberán ir más lejos y decidir respecto de aquello que la Administración pudo y debió resolver, pues, si así no lo hiciesen estarían quebrantando el principio de economía procesal, además de incurrir en la vulneración del principio de efectividad de la tutela judicial previsto y regulado en el artículo 24.1 de la Constitución.

²⁹⁸ Vid. artículo 24 CE: "1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

La Administración cuando se trata de una actuación reglada no puede decidir que es más conveniente para la comunidad, sino que debe limitarse a trasladar al Plan aquello que el legislador ha previsto. Por lo tanto, en estos casos la Administración está obligada a dar una respuesta concreta y reglada y si no lo hacen pueden los Tribunales decidir al respecto de aquello que la Administración pudo y debió resolver. Se trata de evitar que la Administración provoque con su actitud negligente un perjuicio o daño al administrado cuando deba limitarse a trasladar al Plan la realidad de hecho existente cuya determinación queda fuera de su esfera voluntarista.

Por lo que respecta a las actuaciones discrecionales los tribunales tienen que abstenerse de sustituir la decisión impugnada, pues, sólo a la Administración le es dado, en virtud del poder discrecional que tiene reconocido, decir al respecto²⁹⁹.

²⁹⁹ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Arbitrariedad y ...*, cit., pp. 122 y ss: "Es obvio que un juez no es quién para decidir en nombre del Derecho por dónde debe ir una carretera o dónde debe emplazarse una central nuclear o qué extensión debe tener el suelo no urbanizable de un término municipal y que, en casos semejantes, lo más que podrá decir desde la perspectiva jurídica que le es propia es que la carretera en cuestión no debe pasar por el concreto lugar por donde la ha trazado el proyecto aprobado por la Administración o que la central nuclear no puede legítimamente situarse en el emplazamiento por ésta previsto o, en fin, que no está justificada objetivamente la extensión dada por el planeamiento recurrido al suelo no urbanizable. Pero para explicar esto, que es, obviamente, así y así debe seguir siendo no hay necesidad de acudir en absoluto al viejo tópico de la oportunidad o de la prohibición de suplantar a la Administración... Basta atenerse a lo que constituyen los límites objetivos del proceso a que al juez corresponde resolver, dentro de los cuales entra el restablecimiento de la situación jurídica anterior del recurrente, pero no su modificación o su mejora, que harían incongruente la sentencia por extra o ultra petita".

CAPÍTULO III

LA REVISIÓN DE LOS PLANES

DE ORDENACIÓN URBANA

I. LA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO

1. Introducción

Los Planes sufren con frecuencia el embate de las nuevas necesidades, a las que son muy sensibles, lo que comporta su mutación¹. Como se ha visto, la exigencia de adecuar el planeamiento territorial y urbanístico a nuevos criterios de ordenación y a nuevas necesidades urbanísticas fundamenta la potestad o "ius variandi" para revisarlo.

Dichas potestades de innovación -dice una S. TS de 27 de septiembre de 1979²- han de ser tenidas como inmanentes a la naturaleza de la actuación administrativa de planeamiento, constituyendo el denominado "ius variandi", cuyo desenvolvimiento por la Administración urbanística permite la adaptación de los Planes a las nuevas necesidades que se planteen y se estimen como tales por los órganos a quienes corresponde decidir la política urbanística de cada momento.

La legislación urbanística contiene una serie de circunstancias que motivan la alteración. Pueden estar determinadas por el planeamiento o al margen de él. En este último supuesto la alteración puede venir determinada por los Planes de rango superior,

¹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *op. cit.*, cit., p. 125.

² Az. 7265.

normalmente de alteración del territorio³.

El ejercicio de la potestad de revisar previsto en la legislación urbanística es diferente según el tipo de planeamiento.

2. La revisión del Plan Nacional de Ordenación

El Texto Refundido de 1976, en su artículo 46, empleaba la expresión *actualizar* para referirse a las posibilidades de revisión o modificación del Plan Nacional de Ordenación⁴. Por su

³ Estos Planes pueden ser los previstos en la legislación estatal o en la autonómica.

⁴ El Plan Nacional ha ocupado y ocupa el primer lugar en el esquema del planeamiento urbanístico, si bien, nunca se ha elaborado y probablemente nunca llegue a hacerse.

Son características del Plan Nacional de Ordenación las siguientes:

- Se trata de un Plan de ordenación del territorio, es un instrumento de ordenación del espacio que abarca todo el territorio de la nación.

- Tiene por objeto establecer "las grandes directrices territoriales". De esta aseveración no debe deducirse que las determinaciones de este tipo de Planes son meramente indicativas, sino que, indudablemente son vinculantes para la Administración pública y para los particulares.

- Se ha dicho que, en atención a las finalidades que persigue y la íntima conexión que debe existir entre el mismo y un Plan de desarrollo económico, su definición debe revestir el carácter político de ley fundamental.

Vid. BIDAGOR LASARTE, P., "Hacia un nuevo Plan Nacional de Urbanismo. Su necesidad, significación y posibilidades", *REVL*, núm. 57, 1950, pp. 368 y ss. BLANQUER PRATS, M.B, "Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento", *RDU*, núm. 66, 1980, pp. 24 y ss. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., pp. 53 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 236 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...(Texto...)*, cit., 449-453. LÓPEZ NUÑEZ, C., *Presupuestos*

condición de Plan superior nunca surgirá la necesidad de adaptarlo al Plan de mayor rango, pero lo que, en su caso, si será necesario es adecuarlo a las circunstancias cambiantes. No nos cansaremos de decir, que el Plan no puede permanecer impasible ante los cambios experimentados en el territorio a ordenar, no puede estar divorciado de la nueva realidad, sino todo lo contrario, deberá adecuarse, en la medida de lo posible, a la realidad urbana vigente en cada momento.

Asimismo, el Texto Refundido de 1976 se refería a la adecuación entre el Plan Nacional de Ordenación y los Planes de desarrollo económico y social. De forma que, aprobado un Plan de desarrollo debía procederse a la revisión o en su caso a la modificación del Plan Nacional de Ordenación.

Por su parte, el Texto Refundido de 1992 mantuvo la posibilidad de actualizar el Plan Nacional de Ordenación, actualización que al igual que en la legislación derogada corresponde al Gobierno de conformidad a lo que disponga su ley aprobatoria, que como es sabido, no ha pasado hasta el momento de la simple hipó-

sociológicos y jurídicos del Plan de Ordenación Urbana, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1968, p. 47. LLISSET BORREL, F., et al., *Nuevo Régimen Urbanístico. Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, Abella, Madrid, 1990, pp. 273-275. MARTÍN RETORTILLO, S., "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación urbanística", *RAP*, núm. 50, 1966, p. 126. PERALES MADUEÑO, F., "Aspectos técnico-jurídicos del planeamiento", *RDU*, núm. 30, 1972, p. 15. VILLAR EZCURRA, J.L., op. cit., pp. 47 y ss.

tesis del precepto legal⁵.

Lo lógico será que en la actualización se sigan los mismos trámites que para la formulación y aprobación de este tipo de Planes se establecen en los artículos 107 y 112 del cuerpo legal vigente⁶; aunque por tener la norma aprobatoria rango de Ley es posible que en ella se establezca una forma de efectuar la actualización distinta de la prevista para su formulación y aprobación, en cuyo caso, el órgano competente para realizar la actualización estará compelido a la observancia de la misma.

Finalmente, hemos de dejar constancia de la supresión en la redacción actual de la referencia a la concordancia y dependencia

⁵ Cfr. LLISSET BORREL, F., et al., op. cit., p. 752.

⁶ "1. Corresponde al Ministerio de Obras Públicas y transportes proponer al Consejo de Ministros el Real Decreto de formación del Plan Nacional de Ordenación. 2. El Consejo de Ministros determinará en el Real Decreto aprobatorio de la elaboración del Plan Nacional de Ordenación: a) El Organismo u Organismos públicos que han de intervenir en la redacción del Plan y ejercer las facultades de dirección y control periódico de los trabajos de elaboración; las que reserva el propio Consejo o se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y los plazos para la elaboración del Plan. b) La participación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales correspondientes en la elaboración de los trabajos. c) Las bases o normas para la colaboración, en su caso, de otras Entidades públicas o privadas" (artículo 107).

"Redactado el Plan conforme a las prescripciones contenidas en el Real Decreto correspondiente se elevará, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes previo informe de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo, al Consejo de Ministros, el cual, si procediera, lo remitirá a las Cortes para su aprobación" (artículo 112).

Los antecedentes legislativos de estos preceptos podemos encontrarlos en los artículos 29 del TR/76 y 104, 105 y 106 del RP.

del Plan Nacional de Ordenación de los Planes de desarrollo económico y social.

3. La revisión de los Planes Directores Territoriales de Coordinación⁷

Durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1975 correspondía a la Administración del Estado, y en concreto al Consejo de Ministros, la adopción de la decisión inicial de redactar el Plan Director Territorial de Coordinación, en la que debía hacerse referencia a la delimitación del ámbito territorial y a la previsión de las entidades y organismos que debían intervenir entre la formulación y la resolución definitiva. La ordenación de las

⁷ Los rasgos que definen a esta clase de Planes son los que se exponen:

1. Son Planes de estructuración del territorio, que tienen ámbito supralocal, pudiendo comprender la totalidad del territorio de una Comunidad Autónoma o parte del mismo.

2. Son la directriz a seguir en la ordenación urbanística del territorio comprendido en su ámbito de actuación, y ejercen una función coordinadora de todos los Planes y normas a que afecte, mediante la fijación del modelo territorial que ha aplicarse dentro del ámbito de aquél.

Vid. BLANQUER PRATS, M.B., op. cit., pp. 26 y ss. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., "Las normas urbanísticas y los objetivos de la Planificación Territorial", *RDU*, núm. 37, 1974, p. 87. ENRIQUE DE SALAMANCA, L.M^a., "Los Planes Directores Territoriales de Coordinación y sus problemas", *Ciudad y Territorio*, núms. 1 y 2, 1975. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 240-251. GONZÁLEZ BERENGUER-URRUTIA, J.L., "Sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación", *RDU*, núm. 97, 1986, pp. 13 y ss. MARTÍN BLANCO, J., *Los Planes Directores Territoriales de Coordinación en la nueva Ley del Suelo*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975, pp. 15 y ss. MUNOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1981, tomo I, p. 536. Vid. del mismo autor *Tratado de Derecho...*, cit., p. 1753. VILLAR EZCURRA, J.L., op. cit., p. 53 y ss.

facultades urbanísticas de las entidades preautonómicas impuso una modificación del procedimiento previsto en la Ley de 5 de mayo de 1975, si bien al Consejo de Ministros seguía correspondiendo la aprobación definitiva. La aprobación de los EEAA y la asunción de competencias exclusivas en materia urbanística y de ordenación territorial por las CCAA alteró por completo el procedimiento, ya que pasó a corresponder a éstas la formulación y aprobación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación⁸.

⁸ En ejercicio de las competencias asumidas por las CCAA, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se han promulgado varias leyes, que han introducido una variada tipología de Planes Territoriales, que han innovado la normativa estatal. A continuación se relacionan los instrumentos de ordenación territorial previstos y regulados en la legislación autonómica:

- La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone que la planificación territorial se realizará a través de: a) El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y b) Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

- La Ley 1/198, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial (Asturias), regula los siguientes instrumentos de ordenación del territorio: a) Las Directrices de Ordenación del Territorio, b) Los Programas de Actuación Territorial y c) Las Evaluaciones de Impacto.

- La Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial (Islas Baleares), regula los siguientes instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma: a) Las Directrices de Ordenación del Territorio, b) Los Planes Territoriales Parciales, las Directrices sectoriales y los Planes de Ordenación del Medio Rural desarrollan a las anteriores directrices, a cuyas determinaciones deben de ajustarse.

- La Ley 1/1987, de 13 de marzo (Canarias), regula los Planes Insulares.

- La Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación del Territorio (Cantabria), regula tres tipos de instrumentos de ordenación territorial: a) Las Directrices de Ordenación Territorial, Regionales y Comarcales, b) Los Planes Directores Sectoriales y c) Los Planes de Ordenación del Medio Rural.

En la actualidad, el artículo 126, apartado segundo del TR/92⁹ dispone que la revisión o modificación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación se llevará a cabo por el procedimiento establecido para su elaboración y en los plazos y por las causas establecidas en los mismos. Por consiguiente, la revisión de estos Planes habrá de efectuarse de conformidad a la normativa autonómica que resulte de aplicación y, en su defecto, por la que se establezca en el acuerdo que ordene su formulación

- La Ley 23/1983, de Política Territorial (Cataluña), regula el Plan Territorial General con ámbito en todo el territorio de Cataluña y los Planes Territoriales Parciales, de ámbito comarcal y los Planes Territoriales Sectoriales.

- La Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial (Madrid) regula los siguientes instrumentos: a) Las Directrices de Ordenación Territorial, b) Los Programas Coordinados de Actuación y c) Los Planes de Ordenación del Medio Ambiente Físico.

- La Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región (Murcia), regula los siguientes instrumentos de ordenación: a) Las Directrices de Ordenación del Territorio y b) Los Planes de Actuación Territorial.

- La Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio (Navarra), prevé y regula los siguientes instrumentos: a) Las Normas Urbanísticas Regionales, b) Los Planes de Ordenación del Medio Físico, c) Las Normas Urbanísticas Comarcales, d) Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y e) Las Directrices de Ordenación Territorial.

- La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio (País Vasco), suprime de forma expresa los Planes Directores Territoriales de Coordinación, y en su lugar establece: a) Las Directrices de Ordenación Territorial, b) Los Planes Territoriales Parciales y c) Los Planes Territoriales Sectoriales.

- La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación Territorial (Valencia), prevé y regula los siguientes instrumentos de ordenación territorial: a) El Plan de Ordenación del Territorio, b) Los Planes de Acción Territorial y c) Los Programas de Ordenación del Territorio.

⁹ Sin correlativo exacto en el TR/76. Se corresponde con el artículo 155.2, párrafo primero del RP.

(artículos 108, 113). Será competente para la aprobación el órgano que señale la legislación respectiva y, en su defecto, el Consejo de Gobierno de la Comunidad (artículo 118.2).

De la literalidad del precepto 126 se desprende que las causas que propicien la revisión no podrán ser otras que las que el propio instrumento de planeamiento haya fijado a tal efecto. Por lo que respecta al plazo también habrá de estarse al texto del Plan.

La suspensión de vigencia de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, prevista en el artículo 155.2 del RP, ha de entenderse derogada por el Texto Refundido de 1992. De forma que tal posibilidad únicamente será admisible si ha sido prevista por la legislación autonómica, debiendo, en su caso, efectuarse de conformidad a las respectivas leyes autonómicas, y no por el procedimiento que el RP establecía.

4. La revisión del planeamiento general

La determinación de qué debe entenderse por planeamiento general es una cuestión polémica. Para la doctrina mayoritaria¹⁰,

¹⁰ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios... (Texto...) cit., p. 963.

LASO MARTINEZ, J.L., *Derecho Urbanístico. Creación y vigencia del planeamiento*, Montecorvo, Madrid, 1982, tomo II, pp. 564 y 565, asevera que: "la expresión revisión va ligada indisolublemente al Plan General". El autor asegura que existe una razón de fondo que adscribe la revisión a los Planes territoriales del máximo rango; tal razón es la siguiente: "aunque la modificación

el Plan General y las Normas Subsidiarias son los únicos instrumentos urbanísticos que pueden ser objeto del procedimiento de revisión, que consiste básicamente en un análisis o estudio de éstos, considerados en conjunto, para comprobar si la ordenación urbanística en ellos diseñada responde a las circunstancias existentes en el momento de su formulación y proceder, en el caso de que tras el citado análisis se llegue a la conclusión de que existe disconformidad entre aquellas y la realidad del momento, a actualizar su contenido. Otros autores¹¹ opinan que, aunque el RP centra su atención en la revisión del Plan General, esto no

de un plan inferior sea de tal alcance que, externamente, equivalga a su revisión en sentido vulgar, dicha modificación no es revisión en sentido estricto, toda vez que, mientras no permanezca en vigor el Plan superior que desarrolla, siempre podrá adoptarse un nuevo criterio de planeamiento que permite una vuelta a la situación primitiva. Esto no ocurre jurídicamente en los Planes superiores porque, si se revisan alterando sus determinaciones, harán imposible la aplicación de los criterios anteriores por vía de desarrollo. Es decir, la actualización de fondo de un Plan Parcial, sin revisión del Plan General, no impedirá una nueva configuración de aquél, siendo en ambos casos compatible una y otra con el mismo Plan General; solamente la revisión de éste originará una alternativa radicalmente excluyente de cualquier otra anterior".

Para BOIX REIG, V., *Urbanismo y Derecho*, Trivium, Madrid, 1990, p. 142, "se puede plantear la procedencia de la revisión parcial de Planes Parciales, Planes especiales de reforma o Programas de actuación urbanística. No parece posible revisiones integrales, ya que su naturaleza de instrumentos derivativos los coloca en línea de dependencia del instrumento de ordenación superior, de tal manera que su revisión infringiría las determinaciones de éste".

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 372.

Vid., en este sentido BOQUERA OLIVER, J.M., "Vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo", *REVL*, núm. 169, 1971, p. 29, piensa que, "Un Plan Parcial que no desarrolla a un Plan General constituye y actúa como un verdadero Plan general y, por esto mismo, le son aplicables las normas de la Ley del Suelo sobre vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo".

significa que no sea posible la revisión del resto de los Planes Municipales y de los Especiales.

Por su parte, la legislación urbanística es enormemente clara en la materia. El Texto Refundido de 1992, en el precepto 126.4, refiere la revisión al "planeamiento general", lo que comprende el Plan General de Ordenación Urbana y las Normas Subsidiarias de Planeamiento. Esta aseveración encuentra apoyo en la Ley del Suelo, concretamente en el Título III, Capítulo I, Sección cuarta, titulada "Planeamiento general", que se dedica al estudio de los instrumentos de ordenación urbanística citados. Por lo tanto, si la operación de revisión es predicable del planeamiento general y planeamiento general son los Planes Generales y las Normas Subsidiarias, la ineludible conclusión a la que hemos de llegar es que sólo pueden ser objeto de la modalidad de revisión estos instrumentos de ordenación urbana.

Por su parte, el RP, artículo 154.3, al estudiar la figura de la revisión¹², si bien es cierto que emplea el término genérico Plan y que ello podría llevar a pensar que lo que el legislador pretende decir es que todos los Planes son susceptibles de ser revisados, incluidos, así, los ahora polémicos Planes Especiales, Parciales y Programas de Actuación Urbanística, no es menos cierto que, a pesar de esa posible indeterminación, en todo momento incide sobre la figura del Plan General, como, incluso

¹² Es el primer texto legal que recoge la definición de este concepto.

así lo ha reconocido el sector doctrinal que propugna la tesis contraria a la que sostenemos al definir la revisión como "la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo", porque dichas determinaciones no son propias de los Planes Parciales, Especiales o Programas de Actuación Urbanística, sino que son elementos esenciales, inherentes al contenido de los Planes Generales de Ordenación.

El legislador de 1992, quizás por ser consciente del conflicto que entorno a esta cuestión se había suscitado, no incurrió en indeterminación al emplear en el artículo 126, apartado 4º, la expresión, perfectamente identificable, de planeamiento general. De este precepto se extrae la conclusión de que no son otros que los Planes Generales y las Normas Subsidiarias los que pueden ser llamados a un replanteamiento global y sustancial.

Sentado lo anterior es el momento de definir la Revisión¹³. El artículo 154, apartado 3º, del RP dice que "se entiende por revisión del Plan la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de

¹³ Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., op. cit., pp. 197-202. BOQUERA OLIVER, J.M., op. cit., pp. 16 y ss. GARCIA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 372. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., pp. 563-565. LÓPEZ NUÑEZ, C., op. cit., p. 103. MUÑOZ MACHADO, S., "Revisión de Planes...", pp. 199 y ss.

carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan". Contenido que ha sido asumido por el artículo 126.4 del TR/92¹⁴.

Según esto, la revisión del planeamiento general implica la necesidad de adoptar nuevos criterios respecto de las determinaciones generales y básicas del Plan General o de las Normas Subsidiarias, como son la clasificación del suelo y la estructura orgánica del territorio -artsículos 72.2 a) y d) y 78.1 b) y c) del TR/92-, motivada por alguna de las circunstancias que señala, lo que hace pensar que el concepto legal equivale, en definitiva, a una nueva redacción o reelaboración del Plan.

El concepto de revisión se plantea así en una Sentencia de 17 de febrero de 1977¹⁵:

"... En congruencia con la finalidad perseguida, la revisión implica un examen total del texto objeto de ella a fin

¹⁴ Vid. las Ss. TS, en las que para definir el concepto que ahora nos ocupa se reproduce el texto de los artículos del TR/92 y del RP que hemos transcrito en el texto principal, de 17 y 20 de septiembre y 19 y 29 de octubre de 1982 (Az. 5465, 5467, 6404 y 6454), 25 de abril de 1983 (Az. 2275), 21 de septiembre de 1985 (Az. 5117), 20 de mayo y 29 de junio de 1986 (Az. 3262 y 6777), 7 y 28 de octubre de 1987 (Az. 8313 y 9190), 30 de mayo y 26 de septiembre de 1988 (Az. 3976 y 7257), 4 de julio y 7 de octubre de 1989 (Az. 5581 y 7332), 10 de mayo, 3 y 17 de octubre y 27 de noviembre de 1990 (Az. 4059, 7840, 8135 y 9295), 23 de enero de 1991 (Az. 593), 25 de febrero y 30 de junio de 1992 (Az. 2971 y 5534).

¹⁵ Az. 767.

de verificar si el mismo se ajusta a la realidad y, en su caso, introducir la modificación correspondiente...".

Más rotundo, si cabe, es un pronunciamiento jurisprudencial de 13 de enero de 1978¹⁶, cuya reflexión discurre por los siguientes cauces:

"...la revisión de los Planes de Ordenación tiene por objeto como se deduce del somero examen semántico de la palabra, volver a ver el Plan y la normativa que establece, y comprobar, como consecuencia, si las previsiones urbanísticas que contiene son las adecuadas a la realidad que ha de contemplar, y, en su caso, ..., si se acomodan a las prescripciones de ésta, ahora bien la consecuencia de dicha revisión puede ser dejar inalterado el Plan porque se considere correcto o modificarlo porque se estime necesario, y en este último caso la revisión implica una modificación...".

A la vista de lo expuesto, no cabe albergar duda alguna sobre la consideración de la revisión como un replanteamiento global del Plan con la finalidad de contemplar si existe o no correlación entre las prescripciones en él contenidas y la realidad. Dicha comprobación admite dos posibles soluciones, por una parte, que el Plan no necesite ser actualizado por no existir divorcio entre sus determinaciones y la realidad -el Plan no está desfa-

¹⁶ Az. 157.

sado¹⁷- y, por otra, que se estime necesaria la actualización, bien por la aparición de nuevos factores imposibles de prever en el momento de la redacción, bien por cambios de criterio, bien por la comprobación de errores.

En resumen, del estudio del Plan o de las Normas pueden resultar cualquiera de las siguientes hipótesis:

- Si el texto sigue siendo actual no habrá modificación. Por lo tanto, procederá su mantenimiento¹⁸.

- Para el caso de que existan discrepancias se redactará un nuevo Plan o Normas. Se admite, incluso, la sustitución del planeamiento general preexistente, pudiendo cambiarse las Normas Subsidiarias por un Plan General y viceversa (art. 126.4., in fine)¹⁹.

- Y por último, puede suceder que del examen del Plan se extraiga la conclusión de que no es necesaria la redacción o elaboración de un nuevo Plan General o Normas Subsidiarias, por qué, a pesar de existir alguna desviación, si fuese suficiente con la reforma puntual de alguno de sus elementos estaríamos ante un supuesto de modificación y no de revisión.

¹⁷ Vid. S. TS. de fecha 17 de febrero de 1977 (Az. 767).

¹⁸ En este sentido se pronuncia una S. TS de 17 de febrero de 1977 (Az. 767).

¹⁹ Vid., a modo de ejemplo, las Ss. TS de 10 de diciembre de 1984 (Az. 6529) y 12 de febrero de 1985 (Az. 2597).

A. Las causas de la revisión

Al hablar de los motivos que propician la revisión hay que partir de la distinción entre causas ordinarias y extraordinarias. Son causas ordinarias las que se exponen a continuación:

1ª.- El transcurso del plazo establecido por el propio Plan.

La Ley de 1956, artículo 37, establecía que "los Planes Generales serán revisados cada quince años". No se trata de una mera posibilidad, sino de una obligación. Transcurrido este plazo debía procederse inexorablemente a su revisión.

La Ley de 2 de mayo de 1975 introdujo importantes innovaciones en esta materia que mantuvo el Texto Refundido de 1976. El legislador renunció a establecer un plazo fijo para la revisión del Plan; introduciendo la posibilidad de que fuese el propio instrumento de ordenación el que lo estableciese²⁰.

En la regulación actual el Plan General, conforme al artí-

²⁰ Decía el artículo 47.1 del TR/76: "Los Planes Generales Municipales de Ordenación se revisarán en el plazo que en los mismos se señale y, en todo caso, cuando se presenten las circunstancias que se establecen en el epígrafe e) del número 1 del artículo 12". Y dispone el artículo 156 del RP: "Los Planes Generales Municipales de Ordenación se revisarán en cualquiera de los casos siguientes: a) Cuando se cumpla el plazo establecido por el propio Plan para su revisión".

culo 72.2 g) del TR/92²¹, en relación con el 28 del RP²², debe prefijar la fecha de su revisión, por lo que obligatoriamente habrá que proceder a la misma una vez llegado su vencimiento.

2ª.- El cumplimiento de las circunstancias de revisión contenidas en el Plan, que es lo que podríamos llamar revisión anticipada.

A ellas aludía el artículo 47.1 del TR/76, cuando se remitía al artículo 12, apartado primero, letra e). Decía el precepto:

"Las circunstancias de revisión señaladas por el Plan en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidades de ocupación y demás elemen-

²¹ Dispone el precepto: "Los Planes Generales Municipales de Ordenación o instrumentos de planeamiento análogos que puedan prever las Comunidades Autónomas contendrán las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en esta Ley en lo que se refiere a valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. 2. Con base a este objetivo contendrán las siguientes determinaciones: g) Señalamiento de las circunstancias con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada".

²² El Plan General señalará el límite temporal al que se refiere el conjunto de sus previsiones, a partir del cual, y según el grado de realización de éstas, deba procederse a su revisión. Asimismo establecerá las circunstancias en cuya virtud habrá de llevarse a cabo su revisión anticipada, fijando los márgenes de tolerancia admisibles para las desviaciones entre la evolución real y las previsiones del planeamiento que justificaron la clasificación del suelo o el modelo de desarrollo urbano inicialmente adoptado.

tos que justifican la clasificación del suelo".

Estas mismas causas han sido recogidas en el Reglamento de Planeamiento, artículo 156 b) y en el Texto Refundido de 1992, artículo 72.2 g).

Se trata de un supuesto de revisión obligatoria, aunque condicionada a que aparezcan las circunstancias que a tal efecto haya señalado el Plan. Algunos autores consideran que éste es el supuesto de revisión más interesante, pues un Plan que nace con pretensión de vigencia indefinida, debe contemplar la posibilidad de unas circunstancias que, de producirse, forzarán la alteración del contexto inicial²³.

Ahora bien, lo que está claro, es que tales circunstancias han de producirse con una cierta intensidad, porque de lo contrario no se acudirá a la figura de la revisión, sino que, las intrascendentes desviaciones que hayan podido surgir serán corregidas en la revisión del Programa de Actuación cada cuatro años, o a través de los Programas de Actuación Urbanística que transformen el suelo urbanizable no programado en programado.

3ª.- La exigencia de acomodarse al planeamiento jerárquicamente superior.

El artículo 156 c) del RP se refiere al caso de que el Plan

²³ Vid. LLISSET BORREL, F., et al., op. cit., p. 758.

General haya de adaptarse al Plan Director Territorial de Coordinación. El artículo 69.2 del Texto Refundido de 1992 contiene esta misma previsión. El plazo para promover la revisión será de un año desde la entrada en vigor de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Junto a las causas ordinarias existen motivos extraordinarios de revisión. El artículo 47.2 del TR/76²⁴ admitía, tal y como siguen haciendo los artículos 156 d) del RP y 126.6 del TR/92²⁵, la existencia de otras causas, distintas de las expuestas, que impongan la revisión²⁶. Estas circunstancias pueden ser muy variadas y su concurrencia da lugar incluso a que los órganos competentes de la Administración del Estado²⁷ o de la Comunidad

²⁴ Decía el precepto: Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9, número 2, cuando las circunstancias lo exigieran, el Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, podrá ordenar la revisión de los Planes Generales de Ordenación, previa audiencia de las Entidades locales afectadas o acordarla a instancia de las mismas o de las Entidades urbanísticas especiales o de los Departamentos ministeriales interesados".

²⁵ Dispone el precepto: "Cuando las circunstancias lo exigieren, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá ordenar motivadamente la revisión de los Planes Generales y Normas Subsidiarias, previa audiencia de las Entidades locales afectadas, acordando lo procedente en cuanto a la redacción".

²⁶ MUÑOZ MACHADO, S., "Revisión de planes..." cit., p. 201, dice: "el tiempo no condiciona ya de forma tan estricta las revisiones, sino que, por el contrario, la Ley ha preferido vincular éstas al cambio real de las circunstancias contempladas por el Plan, que son las que realmente deben condicionar su revisión".

²⁷ LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., p. 569, dice que "en cualquier caso supone una injerencia de la Administración del Estado en el ámbito de las Corporaciones Locales, admisible no obstante en base a la filosofía expuesta hasta aquí, según la cual el Estado no puede permanecer inerte ante un planeamiento

Autónoma ordenen la revisión del Plan²⁸.

Fuera de los preceptos dedicados a la vigencia y revisión de los Planes, la legislación urbanística prevé otras dos causas: el descubrimiento de usos no previstos al aprobar los Planes, pero de tal importancia que altere sustancialmente el destino del suelo²⁹; y las obras públicas del Estado o de las CCAA disconformes con el planeamiento municipal. El primero da lugar a la revisión por el procedimiento ordinario y el segundo constituye una excepción al régimen general, requiere un procedimiento previo que concluye en el Consejo de Ministros o en el Consejo de Gobierno de las CCAA para decidir sobre la ejecución de un proyecto contrario al planeamiento urbano, ordenando, en el caso de que se acuerde dicha ejecución, la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.

Sean cuales fueren las circunstancias concretas que justifican una alteración, éstas han de responder a una necesidad objetiva³⁰, y no a un capricho del planificador.

territorial desaconsejable".

²⁸ El procedimiento de revisión se ajustará a las mismas disposiciones establecidas para la formación del Plan General.

²⁹ Vid. artículo 58.1.3 del TR/76. El Texto Refundido de 1992 no ha recogido expresamente este supuesto, pero puede incluirse en el apartado 6 del precepto 126.

³⁰ Son necesidades objetivas "las que legitiman las facultades innovativas a través de las figuras de revisión o modificación" (S. TS. de 24 de julio de 1986, Az. 6893).

B. Competencia

La competencia para revisar el Plan General corresponde al mismo órgano al que la Ley atribuye la competencia para su elaboración. Así, de conformidad al artículo 109.1 del TR/92³¹ la revisión será realizada por la Corporación municipal. El artículo 157, apartado primero del RP dispone que "el acuerdo de revisión se adoptará por la entidad o entidades locales interesadas en los supuestos a), b) y c) del artículo anterior".

La previsión es razonable y coherente en los supuestos a) y b), por cuanto que en ambos casos nos encontramos ante un Plan formulado y aprobado por la Entidad Local, y es lógico que este órgano, que fue el que fijó el plazo cuyo acaecimiento debía provocar la revisión así como las causas cuya concurrencia conllevaría idéntico resultado, sea el que igualmente elabore y apruebe la operación de replanteamiento global³². Sin embargo, en el supuesto c) la revisión trae su causa de la propia Ley, ajena, por ello, a la voluntad de la Corporación municipal. No obstante, dice la doctrina³³, hay que tener en cuenta que, en cualquier ca-

³¹ Este precepto que, tiene sus antecedentes inmediatos en los artículos 24 de la LS de 1956, 31 del TR/76 y 123 del RP, dice: "1. Los Planes Generales municipales y Normas Subsidiarias de ámbito municipal o los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica que los sustituyan, serán formulados por los Ayuntamientos".

³² LLISSET BORREL, F., et al., op. cit., p. 759, aseveran: "Al fin y al cabo, no es sino una consecuencia de sus propios actos".

³³ Cfr. Ibidem.

so, subsiste la posibilidad, bien que excepcional, de subrogación en el ejercicio de la competencia municipal, conforme a lo previsto en el artículo 109.5 del TR/92.

El último supuesto, el apartado d) "cuando otras circunstancias así lo aconsejen", está dedicado a lo que hemos llamado revisión por causas extraordinarias, que tiene su origen en la iniciativa de órganos distintos del propio Municipio. Un ejemplo de este supuesto podemos encontrarlo en el artículo 126.6 del TR/92, según el cual, "cuando las circunstancias lo exigiesen, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá ordenar motivadamente la revisión de los Planes Generales y Normas Subsidiarias, previa audiencia de las entidades locales afectadas, y acordar lo procedente en cuanto a su redacción"³⁴.

C. Procedimiento

El Texto Refundido de 1976 no contenía previsión expresa en esta materia. Tal omisión fue salvada por el Reglamento de Planeamiento al imponer en el artículo 157.3 el sometimiento del procedimiento de revisión "a las mismas disposiciones establecidas para la formación del Plan General". Desde la aprobación inicial hasta la aprobación definitiva el órgano competente deberá

³⁴ El artículo 109.5 del TR/92 contiene la misma previsión, de forma que, cuando el Ayuntamiento no formule en el plazo pertinente un instrumento de planeamiento, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá subrogarse ordenando la formulación del instrumento de planeamiento que estime adecuado y acordando lo que estime procedente en materia de formulación.

ir dando cumplimiento a cuantas disposiciones contenga la Ley en materia de tramitación de Planes Generales³⁵.

El Texto Refundido de 26 de junio de 1992 volvió a incurrir en la misma omisión de la legislación derogada. No obstante, la cuestión debe seguir resolviéndose con la remisión al explícito texto del artículo 157 del RP, pues su vigencia y, por ende, su aplicación es incuestionable. Además si la remisión a dicho procedimiento se establece en el actual Texto Refundido para la modificación con más razón debe exigirse para la revisión.

Una vez que el Ayuntamiento haya adoptado el acuerdo de revisar el planeamiento deberá notificar, en el plazo de un mes, a la Administración del Estado la iniciación del pertinente procedimiento³⁶.

Para concluir, es necesario hacer referencia a la posibilidad de una revisión con dimensión municipal de un Plan General

³⁵ En Galicia la Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, atribuye la aprobación definitiva de los Planes de ámbito municipal a los Ayuntamientos respectivos.

³⁶ El artículo 135 del TR/92 es del siguiente tenor: "2. Se notificará a la Administración del Estado la iniciación del procedimiento de modificación y revisión del planeamiento en el plazo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento".

A pesar de que el legislador no haya impuesto al Ayuntamiento la obligación de notificar a la CCAA la iniciación del procedimiento de revisión, debe entenderse que tal notificación es obligatoria, que constituye un trámite de ineludible cumplimiento.

de ámbito territorial supramunicipal. De acuerdo con el artículo 110 del TR/92³⁷ la redacción de Planes Generales de Ordenación de carácter supramunicipal puede tener origen tanto en el acuerdo de las Entidades afectadas que deciden ordenar conjuntamente su territorio, como en la decisión del órgano competente de la Comunidad Autónoma³⁸. Este diverso origen obliga también a una consideración diferenciada de la cuestión planteada. En el supuesto de que el Plan supramunicipal haya surgido del acuerdo de los municipios no hay obstáculo para que posteriormente los diversos municipios autónomamente formulen la revisión del planeamiento en su territorio, siempre que expresamente se justifique la inexistencia de las razones que obligaron a la ordenación conjunta y la presencia de factores que abonan una ordenación separada. En el supuesto de que el Plan supramunicipal fuera fruto de una previa delimitación territorial de la Administración urbanística, parece que la revisión parcial, relativa a un solo término municipal, únicamente procede con la previa autorización de la correspondiente autoridad urbanística.

Ahora bien, el desglose de parte de un territorio para proceder a la elaboración de un Plan separado puede producirse por decisión de la Administración urbanística, cualquiera que sea la iniciativa que dio lugar al anterior Plan de conjunto. Esta afir-

³⁷ El precepto tiene su antecedente inmediato en el artículo 32 del TR/76. El nuevo precepto reproduce el texto del artículo derogado, si bien incorpora la competencia de las CCAA reemplazando a la estatal.

³⁸ Ésta a instancia del municipio o de oficio podrá disponer la formulación de un Plan de conjunto.

mación se basa en dos razones. En primer lugar, una interpretación institucional de las funciones de los diversos órganos urbanísticos permite comprobar cómo se atribuye a la Administración urbanística autonómica una superior valoración del interés público urbanístico. En segundo lugar, si el artículo 110 del TR/92 atribuye a la autoridad autonómica la potestad de decidir, incluso sin solicitud de ningún municipio, la formación de un Plan conjunto, es obvio que esta atribución comprende también la posibilidad de excluir a algún municipio de la mencionada ordenación conjunta o de redefinir el territorio objeto del planeamiento. Y lo mismo puede decirse, por la conexión existente entre los números 1 y 2 del citado artículo 110 cuando se trate de la ordenación urbanística de una comarca³⁹.

D. Eficacia y límites de la revisión

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 131 del Texto Refundido⁴⁰, la ordenación resultante de la revisión del planeamiento será ejecutiva desde el momento en que se publique el

³⁹ Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., op. cit., p. 202.

⁴⁰ "Los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, Proyectos y Catálogos serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124".

Los antecedentes legislativos de este precepto son los artículos 44 de la Ley del Suelo de 1956 y 56 del Texto Refundido de 1976.

correspondiente acuerdo de aprobación definitiva⁴¹.

La ordenación prevista en el Plan no constituye límite a la potestad revisora de la Administración, sin perjuicio, naturalmente, de que el ejercicio de esta potestad pueda conllevar el nacimiento, en favor del propietario o propietarios afectados, del derecho a ser indemnizados -ser resarcidos del daño que con la revisión se les ha causado-, según las previsiones de los artículos 237 y 238 del TR/92⁴².

En efecto, la Administración no está limitada en su actuación por la existencia de derechos o facultades urbanísticas. Ya se ha visto como el transcurso del plazo previsto en el Plan es causa de revisión, al igual que lo es la concurrencia de cualquiera de las circunstancias en él contenidas, o cuando otras circunstancias así lo exijan. Si la existencia de derechos supusiese una traba a la posibilidad de cambio, la consecuencia ineludible sería que nunca se podría revisar el Plan porque siempre se perjudicarían derechos. La lógica y la razón deben imponerse para concluir que, cuando cualquiera de los motivos antes aludidos tenga lugar, la Administración podrá valerse de la potestad que las leyes le reconocen para proceder a la reestructuración global del Plan.

⁴¹ BOQUERA OLIVER, J.M., op. cit. p. 19, opina que: "El legislador ha preferido que el momento de iniciación de la eficacia coincida con el de la publicación de la aprobación".

⁴² Vid. artículos 86 y 87 del TR/76.

En esta línea es interesante una sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1989⁴³ que considera que es en la revisión de los Planes donde "el ius variandi" de la Administración se expresa con mayor energía y rotundidad. A juicio del Tribunal Supremo el único límite a ese "ius variandi" viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que pueda prevalecer frente a ello el criterio del particular, a menos que éste demuestre que lo propuesto por la Administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado, o que infringe un precepto legal⁴⁴.

⁴³ Az. 4867.

⁴⁴ Vid. en este sentido, las Ss. TS de 17 de septiembre de 1982 (Az. 5465), 9 de abril de 1984 (Az. 1985) y 24 de febrero de 1987 (Az. 3363).

II. LA REVISIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN DEL PLAN GENERAL

1. Consideraciones generales

El Programa de Actuación del Plan General⁴⁵ y el Programa de Actuación Urbanística⁴⁶ son dos instrumentos diferentes. A pesar de que existe cierta coincidencia en sus denominaciones, la legislación no deja duda alguna acerca de su distinción. El Tribunal Supremo así lo ha entendido en una sentencia de 7 de febrero de 1990⁴⁷:

⁴⁵ Cfr. LÓPEZ LUCIO, R., "Programa de Actuación Urbanística, Plan Parcial y Proyecto de Urbanización" en *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, p. 146: Un Programa de Actuación Urbanística es un instrumento de planeamiento que configura una "unidad urbanística integrada" con un nivel de detalle similar al que lo hace el Plan General para el suelo urbanizable programado. Y continúa diciendo: "Se puede afirmar que un Programa de Actuación Urbanística representa un nivel intermedio en la configuración espacial del futuro terreno urbano; define sus elementos esenciales, su estructura espacial básica y la distribución global de los usos; sin embargo, todavía no configura la materialidad de los espacios privados ni de las manzanas edificables, responsabilidad ésta que competirá a los Planes Parciales que los desarrollen".

⁴⁶ Aunque la Ley del Suelo define a los Programas de Actuación Urbanística como instrumentos de desarrollo de los Planes Generales, por su finalidad específica de incorporar o insertar en dichos Planes Generales desarrollos y actuaciones de urbanización no programadas ni previstos por aquellos, lo que implica que su nivel de ordenación sea asimilable al de los mismos, más que desarrollos de detalle, constituyen verdaderos Planes urbanísticos, que complementan a los Planes Generales, pues convierten al suelo urbanizable no programado en suelo urbanizable programado con la dotación a aquél de una ordenación de grado equivalente a la que los Planes Generales disponen para éste. Vid., en este sentido, una S. TS de fecha 25 de mayo de 1993 (Az. 3509).

⁴⁷ Az. 958.

"El Programa de Actuación del Plan General de Ordenación y el Programa de Actuación Urbanística, no obstante coincidir parcialmente en sus denominaciones, aparecen perfectamente distinguidos en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y en el Reglamento de Planeamiento, respectivamente en los párrafos 1.c) y 3.d) del artículo 12 de aquélla y en los artículos 19.1. c), 26 y 41 de éste, en el artículo 16 de la 1ª y en los artículos 71 y 72 del segundo".

El Programa de Actuación del Plan General de Ordenación es -dice la sentencia citada- el documento en el que se recogen "las previsiones para la efectiva realización en el tiempo de sus determinaciones, diferenciando los objetivos, directrices y estrategia del desarrollo del Plan a largo plazo para todo el territorio, la programación específica de la realización de los sistemas generales, la programación en dos etapas cuatrienales de la ejecución de las determinaciones relativas al suelo urbanizable programado y los plazos en que deban materializarse las actuaciones de urbanización o reforma interior en suelo urbano" y el Programa de Actuación Urbanística es -a juicio del TS- "un instrumento de planeamiento urbanístico diferente del Plan General, aunque desarrolle el mismo, al objeto de lograr la ordenación y urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado, es decir, la transformación del suelo así previsto en urbanizable programado y llevar a cabo su urbanización con los subsiguientes y complementarios Planes Parciales y Proyectos de

Urbanización, razón por la que sus determinaciones son coincidentes con las señaladas dentro de un Plan General para el suelo urbanizable programado".

Expuesta la diferencia conceptual existente entre los Programas de Actuación de los Planes Generales y los Programas de Actuación Urbanística debemos centrar nuestra atención en los primeros.

La Ley del Suelo configura el planeamiento urbanístico no sólo como una ordenación estática del espacio físico, sino que además prevé el proceso de desarrollo de las determinaciones urbanísticas incorporando de esta forma la proyección temporal como uno de los elementos esenciales de nuestro sistema de planeamiento⁴⁸. El tiempo incide de una manera esencial y peculiar en la propia naturaleza y funcionalidad de los Planes urbanísticos⁴⁹.

El legislador, consciente de que no todas las determinaciones del Plan pueden ser ejecutadas simultáneamente, sino que, por el contrario, su desarrollo ha de producirse de forma escalonada introduce en el planeamiento la planificación temporal a través de la figura de los Programas de Actuación. Habrá previsiones cuya ejecución sea de inmediata realización -a corto plazo-, determinaciones que habrán de realizarse a medio plazo y por

⁴⁸ Cfr. ARGULLOL MURGADAS, E., op. cit., p. 121.

⁴⁹ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 27.

último, previsiones cuya realización va a ser objeto de una considerable dilación en el tiempo o aplazamiento.

En este sentido es ilustrativo tener en cuenta lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 5 de mayo, que en sus párrafos 2º y 3º⁵⁰ deja expuestas con precisión y rigor las directrices que rigen la planificación urbanística en cuanto diseña en el tiempo las previsiones físicas. Se combinan acciones concretas que deben ser realizadas a corto o medio plazo con previsiones de ordenación a las que, en principio, se les deberá dar cumplimiento transcurrido un considerable lapso de tiempo.

2. Regulación

La Ley del Suelo de 1956 establecía que los Planes Generales contuvieran un Programa de Actuación que debía ser sometido a re-

⁵⁰ Que dicen textualmente: "Los Planes Generales Municipales de Ordenación se conciben ahora como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos, y la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes, y, de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto a fijeza y concreción, según se programen. Así, sobre las distintas clases de suelo definidas por el Plan, se plantearán estrategias de ordenación a largo plazo, amplias estructuras intemporales dadas en esquemas generales, junto con acciones concretas programadas, insertas en aquellas directrices, para su realización a corto o medio plazo.

Se pretende así eliminar determinaciones excesivas, no garantizables ni técnica ni económicamente, y aumentar el grado de definición y de fiabilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato de la ciudad. Las propuestas de estructura urbana constituyen así la trama de referencia física para la realización temporal del programa y de su desarrollo".

visión cada cinco años⁵¹.

El Texto Refundido de 1976 mantuvo la obligación de revisar el Programa de Actuación, si bien redujo el plazo previsto en la legislación anterior a cuatro años⁵². El artículo 158.1.1 del RP contiene idéntica disposición. Asimismo, esta previsión temporal es mantenida por el Texto Refundido de 1992⁵³.

Conviene insistir en que la revisión del Programa de Actuación no es en modo alguno una facultad que la Ley reconoce a los Ayuntamientos para que estos la ejerzan discrecionalmente, sino que, de la propia literalidad del precepto se desprende que se trata de un deber ineludible para las Entidades Locales. En definitiva, cumplido el primer cuatrienio el Ayuntamiento ha de proceder a revisar el Programa de Actuación para corregir las desviaciones en que haya podido incurrir y ajustarlo a la realidad.

El artículo 72.5 del TR/92⁵⁴ regula con precisión el conte-

⁵¹ Así, decía el artículo 9.2: "f) Programa de Actuación en períodos de cinco años, referente al desarrollo de los planes parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras".

Según ARGULLOL MURGADAS, E., op. cit., p. 122, este extremo "aparecía en la mayoría de los planes inconcreto e indefinido".

⁵² El artículo 48.1 dice: "Los Ayuntamientos revisarán cada cuatro años el programa de actuación contenido en el Plan General".

⁵³ El artículo 127.1 se pronuncia como sigue: "Corresponde a los Ayuntamientos la revisión y aprobación, en su caso, del Programa de Actuación contenido en el Plan General. La revisión habrá de tener lugar cada cuatro años".

⁵⁴ No tiene antecedente en el TR/76.

nido de los Programas de Actuación de los Planes Generales. Así, deberá contener los siguientes extremos:

a) Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito.

b) Las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales.

c) Las etapas cuatrienales en que han de aprobarse los Planes Parciales en el suelo urbanizable programado.

d) En suelo urbano que no deba ser objeto de desarrollo de planeamiento de reforma interior, los plazos en que ha de darse cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización y de solicitar licencia cuando se actúe asistemáticamente.

e) Para las áreas del suelo urbano remitidas a planeamiento de reforma interior, el plazo para su aprobación.

A los Programas de Actuación también dedica su atención el artículo 158 del RP. Los dos primeros apartados de ambos preceptos son de idéntico tenor, en el tercero la nueva redacción elimina la cifra dos, y, por último, los actuales apartados d) y e) constituyen una gran modificación del número 4 anterior⁵⁵, de

⁵⁵ Dice el precepto: "Los plazos que han de ajustarse a las actuaciones previstas, en su caso, para completar la urbanización en suelo urbano o para realizar operaciones de reforma interior

carácter extensivo.

El Programa de Actuación del Plan General tiene carácter global. Al igual que el Plan General de Ordenación Municipal es un instrumento de ordenación global del territorio, su Programa está llamado a cumplir el desarrollo de todas las determinaciones urbanísticas. Esta aseveración encuentra su apoyo en los artículos 72.5 a) del TR/92 y 41.1.1 del RP, ya que en ellos se asigna al citado instrumento la determinación de "los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito".

Esta afirmación debe ser puntualizada. Si bien es cierto que el Programa de Actuación tiene carácter global, no lo es menos que tiene una mayor incidencia en el suelo urbanizable.

Para finalizar, la disposición transitoria 6ª dispone:

"En la primera revisión del Programa de Actuación de Planes Generales, se fijarán los aprovechamientos tipo de las diferentes áreas de reparto en suelo urbano y urbanizable programado, o sólo en esta última clase de suelo, si se tratara de municipios en los que, de conformidad con la disposición adicional primera, no hubiera de regir el aprovechamiento tipo en suelo urbano; y se incorporarán las determinaciones sobre programación contenidas en la citada

en este tipo de suelo".

revisión. A tal efecto el Programa de Actuación podrá revisarse anticipadamente".

3. Competencia

Desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el actual Texto Refundido, pasando por la Ley de 2 de mayo de 1975, el Texto Refundido de 9 de abril de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978, se atribuye la competencia para revisar el Programa de Actuación del Plan General a los Ayuntamientos.

La Ley del Suelo en su redacción primitiva, concretamente en el artículo 38, después de atribuir la competencia de revisión al Ayuntamiento imponía su sometimiento -del Programa revisado- a la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo en el mes de septiembre anterior al fin del quinquenio.

El actual Texto Refundido ha superado las dudas planteadas por el Texto Refundido de 1976 en orden a la innecesariedad de aprobación definitiva por el órgano de la Comunidad Autónoma respectiva. El número 1 del artículo 127 atribuye a los Ayuntamientos -como regla general- la revisión y aprobación de los Programas de Actuación contenidos en el Plan General.

4. Procedimiento

El TR/76, el RP y el TR/92 no siempre someten la revisión

de los Programas de Actuación contenidos en el Plan General al mismo procedimiento, sino que, por el contrario, arbitran trámites distintos según el tipo de revisión de que se trate. Así, se instituye un procedimiento que podríamos llamar general y su excepción.

Los artículos 158.1 del RP y 127.1 del TR/92 recogen la regla general, al decir:

"Salvo lo dispuesto en el número siguiente, la revisión del Programa de Actuación se aprobará por el Ayuntamiento interesado, previa información pública por plazo de un mes, que se anunciará en "Boletín Oficial"..."⁵⁶.

En síntesis, el cauce normal de aprobación de la revisión del instrumento tantas veces citado está integrado por tres fases:

1) Aprobación inicial por la Corporación municipal, concretamente por el Pleno del Ayuntamiento⁵⁷, con el quórum de la mayoría absoluta⁵⁸; el acuerdo de iniciación, por virtud del artículo 135.2, habrá de ser notificado a la Administración del Estado.

⁵⁶ Según el RP en el Boletín "de la provincia respectiva" y para el TR vigente en el "de la Comunidad Autónoma".

⁵⁷ Vid. artículo 22.1 LBRL.

⁵⁸ Vid. art. 47.3 i) LBRL.

2) Sometimiento del Programa a información pública durante un mes.

3) Aprobación definitiva por el Ayuntamiento interesado.

Esta previsión general cuenta con una excepción. Si como consecuencia de la revisión se modificase el suelo clasificado como urbanizable programado⁵⁹, "la revisión del Programa se completará con las determinaciones y documentos exigidos para el citado suelo y se sujetará a las disposiciones enunciadas para la modificación de los Planes, conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente".

En concreto, siempre que la revisión del Programa de Actuación implique una nueva delimitación del suelo urbanizable programado, supuesto en el que se incluye la ampliación, la disminución, y la clasificación como urbanizable programado del suelo no urbanizable, alteración que, debe ser puntual o aislada, nos hallamos ante el supuesto excepcional de la revisión del Programa de Actuación, en cuyo caso, habrá de observarse el procedimiento previsto para la modificación de Planes, que no es otro que el de formación y aprobación del Plan.

⁵⁹ "1. Constituirán el suelo urbanizable los terrenos a los que el Plan General Municipal declare adecuados, en principio, para ser urbanizados. 2. Dentro del suelo urbanizable el Plan establecerá todas o alguna de las siguientes categorías: a) Suelo programado, constituido por aquél cuyo planeamiento parcial deba ser aprobado en el plazo previsto en el programa del propio plan. b) Suelo no programado, integrado por el que sólo pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de programas de actuación urbanística" (artículo 11 TR/92).

Finalmente conviene insistir en que el nuevo Cuerpo legal introduce, constituyendo una importantísima novedad, un apartado 3º:

"No será precisa la observancia del procedimiento de modificación de Planes en el supuesto del artículo 278".

El precepto citado se refiere a la posibilidad que asiste a las revisiones de los Programas de Actuación de los Planes Generales de reservar, sobre suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección, terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo. En cuyo caso, como queda dicho, no será preciso observar el procedimiento de formación y aprobación de Planes.

III. SUSPENSIÓN DEL PLANEAMIENTO PARA SU REVISIÓN

1. Consideraciones generales. Regulación

La revisión de las determinaciones del Plan puede ser propiciada, además de por el transcurso del tiempo prefijado para ello y por la aparición de nuevas circunstancias previstas en el mismo, por la imperiosa y urgente necesidad de corregir los errores en que el Plan haya incurrido. En cualquier caso, es lógico y razonable que durante el tiempo que el Plan es sometido a revisión se impida, por virtud de la adopción de alguna medida cautelar, que las situaciones que se pretenden modificar se consoliden durante ese lapso de tiempo.

La suspensión del Plan es una decisión que debe adoptarse excepcionalmente cuando, por la gravedad de los hechos, no puedan evitarse de otro modo los efectos negativos que se intentaban eliminar. Dicho con otras palabras, habrá de examinarse si el efecto perseguido por la suspensión del Plan puede ser alcanzado por otro instrumento menos contundente como es la suspensión del otorgamiento de licencias.

La Ley del Suelo articula la suspensión de la vigencia del planeamiento cuando se lleve a cabo la revisión del Plan como una

medida cautelar⁶⁰. Se trata de un acto preparatorio análogo, aunque no idéntico⁶¹, al que para la aprobación inicial de los Planes dispone el legislador en el artículo 102⁶², cual es el de

⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L., *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, 1986, p. 367, dice "Como toda suspensión de éste, es más que una técnica dirigida a su preparación, una medida cautelar cuyo objeto consiste en asegurarse que, mientras se elabora, tramita y aprueba un Plan, no se produzcan actos que solidifiquen situaciones que contravengan abiertamente la ordenación en trance de elaboración".

⁶¹ Para decirlo con palabras de una S. TS de 16 de febrero de 1993 (Az. 530): "La suspensión de la vigencia del planeamiento, ..., constituye una medida cautelar análoga, pero no igual, a la suspensión del otorgamiento de licencias... al tener diferente alcance y contenido".

⁶² Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., "La suspensión de la vigencia del planeamiento urbanístico", *RJC*, núm 4, 1979, pp. 59-82.

En la Ley del Suelo de 1956 la regulación correspondía al artículo 22 y en el Texto Refundido de 1976 al artículo 27. La redacción de ambos preceptos era muy similar, pero existían ciertas diferencias:

- En la LS se hablaba de "formación del Plan" y en el TR de "aprobación inicial y provisional de los Planes Generales Municipales, Parciales, Especiales o Estudios de Detalle".

- En el TR se extendía el requisito de la publicación a "uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas".

- En la LS la prohibición de reiteración no era objeto de condicionamiento alguno, mientras que el TR exigía que se tratase de "la misma zona por idéntica finalidad".

- En el TR se incluía un nuevo apartado, concretamente el 3º dedicado a la llamada "suspensión automática".

- Por último, en materia de indemnización, la diferencia radicaba en que en la LS no se incluía la devolución de las tasas municipales, que si aparecía recogida en el TR.

Finalmente, hemos de referirnos al antecedente inmediato de la hoy vigente regulación, representado por el Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, artículo 8. De este precepto recoge el TR/29 los números 1 -si bien se añade "usos"-, 2,3 y 4 -reproducidos íntegra y exactamente-. Y del TR/76 recoge el último párrafo del número 1, añadiendo "y en su defecto, en el de la Comunidad Autónoma" y el número 4 -transcripción literal-.

la suspensión del otorgamiento de licencias⁶³. Pero, no está de más recordar que el supuesto de suspensión del Plan tiene un alcance considerablemente mayor que el de las licencias⁶⁴, por cuanto que éste no afecta más que al derecho a edificar, mientras que aquélla abarca todas las determinaciones del instrumento de ordenación⁶⁵. Esta idea es sostenida por el TS en diversas

⁶³ El carácter de medida cautelar que se le atribuye encuentra su reflejo jurisprudencial en pronunciamientos como los de 22 de diciembre de 1980 (Az. 1981/553), 23 de junio y 17 de noviembre de 1981 (Az. 2732 y 5145), 7 de diciembre de 1982 (Az. 7949), 11 de febrero y 5 de marzo de 1985 (Az. 1014 y 1492), 14 de octubre de 1986 (Az. 7660), 14 de marzo y 15 de abril de 1988 (Az. 2165 y 3079) y 10 de octubre de 1994 (Az. 7809).

Por lo que respecta a su naturaleza, BOQUERA OLIVER, J.M., "La suspensión del otorgamiento de licencias con el fin de estudiar Planes de Ordenación Urbana", *RDU*, núm. 11, 1969, pp. 22-24, se plantea si el acto de suspensión del otorgamiento de licencias es un "acto general" o un "acto singular". El autor llega a la conclusión de que "dicho acuerdo va dirigido, de manera indeterminada, a los propietarios de terrenos situados en los sectores comprendidos en el perímetro que se desea someter a un Plan de ordenación. El destinatario del acuerdo no es cada uno de los propietarios en particular, sino el grupo de propietarios, indeterminados, constituidos en razón de su derecho de propiedad. Aun cuando al dictarse el acuerdo sólo un propietario viera suspendido su derecho a parcelar y edificar, aquél, por las razones expuestas, sería general, pues va dirigido a los propietarios, a un grupo indeterminado de sujetos... En conclusión, como dice la sentencia de 27 de febrero de 1964, la decisión de suspender el otorgamiento de licencias es un "acuerdo general"; en otros términos, una disposición administrativa".

⁶⁴ LARIOS TABUENCA, "Los actos preparatorios del planeamiento y la iniciativa particular", *RDU*, núm. 59, 1978, pp. 33 y ss., califica el acuerdo de suspensión como acto discrecional, general, unilateral y definitivo.

⁶⁵ Una sentencia del TS de 10 de abril de 1984 (Az. 2564) recordó al recurrente que la suspensión del planeamiento y la de licencias son dos figuras distintas, pues mientras la primera afecta a la vigencia misma del Plan, la segunda tan solo afecta a la habilitación del derecho a edificar. Razona así el Tribunal: "Es igualmente rechazable la contravención del art. 27 de la Ley del Suelo que se imputa al acuerdo impugnado por no haberse acordado la suspensión en la forma, plazos y efectos que dicho precepto establece; al razonar así el recurrente olvida que la sus-

sentencias, como una de 16 de febrero de 1993⁶⁶, en la que el Tribunal asevera que la suspensión del planeamiento constituye una medida cautelar análoga, pero no igual a la suspensión del otorgamiento de licencias al tener diferente alcance y contenido.

Para el TS ambas medidas tienen como finalidad impedir que se consumen actos de edificación y uso del suelo, que conformes con el planeamiento en vigor pugnen con las previsiones del nuevo planeamiento deseable y puedan desvirtuar la efectividad de ellas, también tienen idéntica duración, así como presupuestos semejantes: la revisión del planeamiento en un caso, y su revisión o modificación en el otro.

Pero son diferentes en su alcance, pues, mientras la suspensión del otorgamiento de licencias se limita a las licencias de parcelación de terrenos y edificios o demolición, la suspensión del planeamiento se extiende a todos los actos de desarrollo del planeamiento; son también distintas a efectos de competencia, procedimiento y posibilidad de concesión de otras licencias: la suspensión del otorgamiento de licencias es acordada por el órgano encargado de la revisión o modificación del Plan, no exige

pensión de los planes a que se refiere el art. 51 -hoy 130- no puede confundirse (a pesar de la remisión de este precepto al 27) con la suspensión de licencias que contemplan los arts. 27.1 y 27.3 llamados por la doctrina suspensión facultativa y automática. La suspensión regulada en el art. 51 implica la suspensión de la vigencia misma del Plan en cuanto tal, mientras que las contempladas en el art. 27 afectan sólo a la habilitación del derecho de edificar...".

⁶⁶ Az. 528.

procedimiento singular alguno, y permite la concesión de licencias que se ajustan a ambos planeamientos; por su parte, la suspensión de la vigencia es adoptada por el Consejo de Ministros u Órgano supremo de la Comunidad Autónoma, está sometida a un procedimiento complejo y su efectividad está supeditada a la aprobación de unas Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento de carácter transitorio en el plazo de seis meses, que ponen fin a la suspensión de las licencias.

El aludido carácter de medida cautelar de la suspensión del planeamiento es reconocido por el Tribunal Supremo en otra sentencia de 25 de marzo de 1992⁶⁷, considerando esta medida aplicable en supuestos excepcionales para evitar las consecuencias indeseables que se producen con su conservación.

La Ley de 5 de mayo de 1975 añadió, en previsión de la suspensión de los Planes, un tercer apartado al artículo 47 dedicado a su revisión. Este párrafo se convirtió con ocasión de la redacción del Texto Refundido de 1976 en un artículo independiente, concretamente, el precepto 51, que es del siguiente tenor:

"1. El Consejo de Ministros, por Decreto, a propuesta del Ministerio de la Vivienda, o, en su caso, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros departamentos interesados y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y audiencia de las entidades locales interesadas, po-

⁶⁷ Az. 3387.

drá suspender la vigencia de los Planes a que se refiere esta Ley, en la forma, plazos, y efectos señalados en el artículo 27 en todo o en parte de su ámbito, para acordar su revisión. Mientras no se apruebe el Plan revisado se dictarán Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento en el plazo máximo de seis meses a contar desde el acuerdo de suspensión.

2. El Plan Nacional de Ordenación solamente podrá quedar en suspenso en la forma que se disponga en su Ley o en las de aprobación de los Planes de Desarrollo".

Por su parte, el Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto de 23 de junio de 1978, dedica a la suspensión de la vigencia de los Planes el artículo 163, que dice:

"1. El Consejo de Ministros, por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo o, en su caso, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros Departamentos interesados y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes de Ordenación Urbana para la totalidad o parte de su ámbito territorial, a los efectos de su revisión.

El acuerdo de suspensión se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y en el de la provincia y en uno de los

periódicos de mayor difusión en la misma.

2. El acuerdo a que se refiere el número anterior llevará consigo la suspensión del otorgamiento de licencias en el área afectada por el mismo hasta la aprobación definitiva de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento que se dicten para ordenar provisionalmente el territorio, en tanto no se apruebe el Plan revisado.

3. Si en el plazo de seis meses, contados a partir del acuerdo de suspensión, no se hubieren aprobado definitivamente las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, quedará restablecida, sin más trámites, la vigencia del Plan objeto de suspensión, sin perjuicio de la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley del Suelo".

El hoy parcialmente derogado⁶⁸ artículo 155 del RP⁶⁹ en su apartado primero, párrafo segundo, articulaba la figura de la suspensión para el Plan Nacional de Ordenación, medida ésta que debía adoptar la forma que al respecto se dispusiese en su propia Ley o en las aprobatorias de los Planes de Desarrollo. Y el párrafo segundo del apartado segundo dedicado a la suspensión de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, atribuyendo

⁶⁸ Por virtud, del Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero.

⁶⁹ Decimos parcialmente, porque, el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, ha declarado derogados el apartado primero en su totalidad y el párrafo segundo del apartado segundo.

al Consejo de Ministros, por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Obras Públicas o, en su caso, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros departamentos interesados y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, la competencia para acordar, con audiencia de las Corporaciones Locales interesadas, la suspensión de su vigencia, para la totalidad o parte de sus determinaciones o ámbito territorial, a los efectos de su revisión o modificación.

La última y más reciente disposición es el artículo 130 del TR/92, que se expresa como sigue:

"El órgano competente de acuerdo con la legislación autonómica y, en defecto de ésta, el ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma, previa audiencia de las Entidades locales interesadas, podrá suspender para su revisión, en todo o en parte del ámbito a que se refieran, la vigencia de los Planes territoriales de su competencia y de los municipales, en la forma, plazos y efectos señalados en el artículo 102 para su revisión. En tanto no se apruebe el Plan municipal revisado, se dictarán Normas Subsidiarias del planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión".

Por lo que respecta a la legislación autonómica, la regulación de esta materia corresponde, para Baleares, a la Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas, que regula

en su artículo 9 la suspensión del planeamiento territorial y municipal⁷⁰. En Cataluña el tema es regulado por el TRC, en el ar-

⁷⁰ Dice el precepto: "1. El Consell de Govern, a propuesta del Conseller de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, oída la Comisión de Coordinación de Política Territorial y previo informe de los Consells Insulares y Ayuntamientos afectados, que lo emitirán en un plazo máximo de dos meses, podrá acordar la suspensión total o parcial, de la vigencia de los planes territoriales parciales, planes directores sectoriales y planes de ordenación del medio natural, a fin de proceder a la elaboración o revisión de cualquiera de estos instrumentos de ordenación. 2. Cuando, con la misma finalidad expuesta en el apartado anterior, estimara conveniente la suspensión de la vigencia de los planes de ordenación regulados por la Ley del Suelo, podrá el Consell de Govern a propuesta del Conseller de Obras Públicas y Ordenación de Territorio, ejercer la facultad suspensiva, total o parcial de estos planes. En este supuesto, además de oír a los Organismos citados en el punto precedente, deberá recabar informe previo, que deberá producirse en un plazo de un mes, de la Comisión Provincial de Urbanismo. 3. Cuando la suspensión a que se refieren los dos apartados anteriores sea parcial, el acuerdo expresará claramente los ámbitos de aplicación. 4. Hasta que hayan transcurrido cinco años a partir de la extinción de una suspensión total o parcial, no podrá acordarse nueva actuación suspensiva sobre los mismos ámbitos territoriales o sectoriales. 5. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación enumerados en el apartado primer determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio que a tal efecto señalen expresamente y siempre que las nuevas determinaciones supongan la modificación del régimen vigente en ellas. 6. La suspensión a que se refieren los apartados 1 y 2 se extinguirá en el plazo de un año. No obstante, si dentro de este plazo se hubiera producido la aprobación inicial del plan que motivó el acuerdo, la suspensión se mantendrá, para los ámbitos territoriales o sectoriales cuyas nuevas determinaciones de ordenación supongan modificación de las vigentes, hasta que hubieren transcurrido dos años desde el acuerdo suspensivo. Si la aprobación inicial se produjera una vez transcurrido el plazo de un año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá la duración máxima de un año. Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiera acordado la suspensión de planeamiento a que se refiere el punto 2 de este artículo, la suspensión de licencias determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años. En cualquier caso la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del nuevo instrumento de ordenación. 7. Los acuerdos de suspensión, así como los de aprobación inicial y definitiva, se publicarán en el Boletín "Oficial de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears", en uno de los diarios de mayor circulación de cada una de las islas afectadas y se comunicará a las Corporaciones Locales interesadas".

título⁷¹. Para Madrid, la Ley 10/1984, de 30 de mayo de, Ordenación Territorial, dedica a la suspensión el artículo 7⁷². Finalmente, en el País Vasco la regulación corresponde a la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio, artículo 3⁷³. El artículo 26.1 b) atribuye al Gobierno Vasco la competen-

⁷¹ El precepto se pronuncia como sigue: "El Consejo Ejecutivo, por Decreto, a propuesta del Consejero de Política Territorial de Obras Públicas o, si procede, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros Departamentos interesados y previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes, en la forma, plazos y efectos señalados en los artículos 40 a 42 de esta Ley, en todo o parte de su ámbito, para acordar su revisión. En tanto no se apruebe el Plan revisado, se dictarán Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión".

⁷² Dispone el artículo: "1. Sin perjuicio de lo dispuesto con carácter general en el artículo 51 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Ordenación de Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid, y de los Ayuntamientos afectados que lo producirán en el plazo de quince días hábiles, podrá acordar la suspensión de la vigencia de los Planes de Ordenación a que se refiere aquella Ley, así como de los instrumentos de ordenación territorial regulados en la presente, a fin de proceder a la formación o revisión de éstos. 2. El acuerdo de suspensión podrá afectar a la totalidad o parte del ámbito de cada una de las figuras contempladas en el párrafo anterior y se ajustará en cuanto a la forma, plazos y efectos, a lo establecido en el artículo 27 de la Ley del Suelo. 3. Del acuerdo de suspensión de la vigencia de los Planes, a que se alude en los apartados anteriores, se dará cuenta a la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas de la Asamblea de Madrid".

⁷³ Por expresa disposición de este precepto: "1. El Gobierno Vasco, a propuesta del Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente o, en su caso, a propuesta de éste y del titular o titulares de los Departamentos interesados, y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y audiencia de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos afectados por plazo de un mes, podrá acordar la suspensión de la vigencia de los Planes de Ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo y de las Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Parciales y Sectoriales, regulados en la presente, a fin de proceder a la formación o revisión de los instrumentos de ordenación

cia para adoptar el acuerdo a que se refiere el artículo 3 y aprobar en su caso, las Normas Subsidiarias del Planeamiento. El artículo 9 de la Ley 4/1990, determina que en el supuesto de que los Planes Generales y Especiales y las Normas Complementarias y Subsidiarias no sean adaptados formalmente a las Directrices dentro del plazo establecido en éstas o sean aprobados definitivamente sin atenderse a los términos del informe emitido por la Comisión de Ordenación del Territorio cuando éste sea vinculante, el Gobierno Vasco, a propuesta del Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, podrá hacer uso de la facultad que le concede el artículo 3 de la presente Ley. El último precepto que debe ser citado es el 17.4 de la Ley vasca⁷⁴.

territorial. 2. Las Diputaciones Forales podrán solicitar del Gobierno Vasco la adopción del acuerdo al que hace referencia el número anterior, con idénticos fines respecto de los instrumentos de ordenación del territorio de su competencia. 3. El acuerdo del Gobierno Vasco precisará el ámbito territorial concreto, las normas y las determinaciones a los que afecta la suspensión y se ajustará en cuanto a la forma, plazos y efectos, a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, Texto Refundido de 1976 o sus concordantes en normas legales que recojan las disposiciones vigentes sobre suelo y ordenación urbana. 4. En el plazo de seis meses contados a partir de la publicación del acuerdo de suspensión al que se refieren los apartados anteriores, el Gobierno Vasco dictará las Normas Subsidiarias correspondientes, que serán de aplicación en el territorio afectado en tanto no se apruebe el plan o instrumento de ordenación para cuya elaboración se dictó aquél acuerdo. 5. Si en el plazo de seis meses señalado en el apartado anterior, el Gobierno no aprobara el avance de las Normas Subsidiarias correspondientes, quedará automáticamente restablecida la vigencia del plan objeto de suspensión".

⁷⁴ Que dice: "Los planes urbanísticos regulados en la legislación sobre régimen del suelo, habrán de ajustarse a las rectificaciones introducidas en los instrumentos de ordenación territorial, en los plazos establecidos en los mismos, conforme al procedimiento señalado en el artículo 9 de la presente Ley".

2. Competencia

El artículo 51 del Texto Refundido de 1976 atribuía la competencia al Consejo de Ministros, previa audiencia de la Comisión Central de Urbanismo y de las Entidades Locales interesadas, a propuesta del Ministro de la Vivienda o de éste y del titular o titulares de otros Departamentos interesados. El artículo 163 del RP se pronunció en idéntico sentido, si bien la referencia al Ministro de la Vivienda se sustituyó por la del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo.

En la actualidad, de conformidad al artículo 130, habrá de estarse a lo que disponga la legislación autonómica y, en defecto de ésta corresponde adoptar el acuerdo al órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad.

3. Instrumentos de planeamiento respecto de los que se puede acordar la suspensión

El Texto Refundido anterior, para referirse a los instrumentos de ordenación que podían ser objeto de suspensión con motivo de su revisión, empleaba la expresión "los planes a que se refiere dicha Ley". El Reglamento de Planeamiento diferenció, en el tratamiento de la suspensión, los Planes Directores Territoriales de Coordinación de los Planes de Ordenación. La cuestión ahora se centra en determinar qué Planes deben entenderse integrados en los "Planes de Ordenación".

Partiendo de la premisa de que la suspensión tiene su origen en la revisión y ésta sólo es procedente respecto de los Planes Generales y Normas Subsidiarias únicamente podrá acordarse la suspensión de los Planes que puedan ser revisados, esto es, de los Planes Generales de Ordenación Urbana y de las Normas Subsidiarias del Planeamiento. Ahora bien, en consideración a la función de desarrollo de las determinaciones del Plan General que es inherente a los Planes Parciales, Especiales y Programas de Actuación Urbanística, con la consiguiente dependencia de aquél, es también posible la suspensión de su vigencia, pero eso sí, en el marco de la suspensión total o parcial del Plan General⁷⁵.

4. Alcance de la suspensión de la vigencia de los Planes

Del tenor literal del precepto 130 del TR/92 -51 del TR/76- se desprende que el alcance del acuerdo de suspensión puede afectar a todo o parte del ámbito territorial del Plan que se revise⁷⁶. Será el órgano competente para acordar la suspensión el que delimite el territorio afectado por la medida cautelar acogida. El acuerdo adoptado se pronunciará, pues, sobre la conveniencia de que la suspensión sea geográficamente total o, si, por el contrario, debe estar limitada a ciertas áreas territoriales.

⁷⁵ Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., *Estudios de Derecho...*, cit., p. 171. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios... (Texto...)* cit., p. 999. LLISSET BORREL, F., et al., op. cit., p. 784.

⁷⁶ Al igual que el acuerdo de suspensión de licencias previsto en el artículo 102 del mismo Texto legal.

Asimismo esta medida cautelar puede afectar a todas o a algunas de las determinaciones del Plan cuya revisión se pretende. La suspensión es susceptible de graduación en lo que a determinaciones se refiere.

Según el artículo 130 del TR/92 la suspensión de los Planes afecta a su vigencia. Por lo tanto, una interpretación "strictu sensu" de esta expresión podría llevarnos a la conclusión de que la suspensión afecta a todas las determinaciones de aquél sin posibilidad alguna de exclusión. Ahora bien, esta aseveración no puede ser considerada de forma aislada, sino que debe examinarse en el conjunto de la legislación urbanística. Nos estamos refiriendo al RP, concretamente al apartado segundo del artículo 163 -que dispone que la suspensión de la vigencia del Plan conlleva en todo caso la del otorgamiento de licencias-, de cuyo tenor cabe deducir que el acuerdo de suspensión podrá graduar el alcance de ésta y comprender todas o algunas de las determinaciones del Plan⁷⁷. Si ineludiblemente la suspensión debiese afectar a todas las determinaciones del Plan no sería preciso especificar que, en todo caso, conlleva la suspensión del otorgamiento de licencias, toda vez que esta consecuencia resultaría de la propia suspensión. Es precisamente por la posibilidad de graduar la suspensión por lo que se impone este efecto como de obligada observancia, sea cual sea el alcance del acuerdo.

⁷⁷ Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., *Estudios de Derecho...*, cit., pp. 180 y ss. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., pp. 557 y ss. LLISSET BORREL, F. et al., op. cit., p. 784.

5. Plazos

El artículo 130 del TR/92 remite a efecto de plazos al artículo 102 del mismo Texto, que fija un límite temporal máximo de dos años. Si aplicamos a la suspensión de la vigencia de los Planes los límites temporales de la suspensión del otorgamiento de licencias el resultado sería el siguiente:

1. Si la suspensión no hubiese sido anterior al acuerdo de revisión, el plazo máximo será de dos años, contados a partir de la fecha en que se conozca la adopción del acuerdo de suspensión y revisión (un mismo acuerdo).

2. En el supuesto de que se hubiese acordado con carácter previo la suspensión y que el acuerdo de revisión se produjese dentro del plazo de un año, la suspensión se mantendría hasta completar los dos años.

3. Por último, para el caso de que habiéndose suspendido previamente la vigencia de los Planes hubiese transcurrido el plazo de un año sin que se hubiera aprobado inicialmente la revisión, la aprobación podrá durar un año más.

En todo caso, la suspensión tendrá una duración máxima de dos años, plazo que se verá truncado por la aprobación definitiva del nuevo instrumento de ordenación, lo cual es perfectamente lógico, ya que si la razón de ser de la suspensión radica en la re-

visión, una vez finalizada esta operación debe terminar lo que en ella tuvo su origen.

Con el objeto de evitar los perjuicios que para un municipio conlleva la ausencia de planeamiento, el legislador ha impuesto un plazo para aprobar con carácter provisional unas Normas Subsidiarias del Planeamiento, instrumento éste que ha de regir la vida urbanística del municipio en tanto no se apruebe la revisión del Plan que es la que precisamente ha provocado la suspensión. Para dar cumplimiento a esta obligación la Ley concede el escasísimo plazo de seis meses, transcurrido el cual recobra plena eficacia el Plan suspendido.

6. Procedimiento

El artículo 130 del TR/92 remite a efectos de procedimiento al artículo 102 del mismo Cuerpo legal, aunque este precepto no contiene norma procedimental alguna. Los artículos 130 del TR/92 y el 163.1 del RP contienen normas explícitas en la materia. Así, el órgano competente de acuerdo con la legislación autonómica y, en defecto de ésta, el ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma, previa audiencia⁷⁸ de las entidades locales interesadas⁷⁹ e informe⁸⁰ del órgano consultivo autonómico

⁷⁸ Este trámite también era exigido por el TR derogado.

⁷⁹ Durante la vigencia del TR/76 la propuesta debía proceder del Ministro de la Vivienda, o, en su caso, de éste y del titular o titulares de otros Departamentos interesados.

que corresponda deberá dictar un Decreto⁸¹ acordando la suspensión del Plan que deberá ser publicado en el BOP y, en su defecto, en el de la Comunidad Autónoma, así como en uno de los periódicos de mayor difusión de la misma⁸².

7. Efectos

Al tratar los efectos de la suspensión de la vigencia de los Planes, una vez más, el artículo 130 nos obliga a hacer remisión al artículo 102 de la vigente Ley del Suelo.

A. Suspensión del otorgamiento de licencias

Suspendida la vigencia de los Planes, el primer efecto será la suspensión del otorgamiento de licencias⁸³. Así, el artículo 163 del RP, dice:

"El acuerdo a que se refiere el número anterior llevará consigo la suspensión del otorgamiento de licencias en el área afectada por el mismo hasta la aprobación definitiva de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planea-

⁸⁰ Antes el informe correspondía emitirlo a la Comisión Central de Urbanismo.

⁸¹ Ya el RP exigía se declarase la suspensión por Real Decreto.

⁸² Este requisito ya era exigible -art. 163 del RP- antes de la entrada en vigor del TR de 1992.

⁸³ Constituyen ejemplos jurisprudenciales las Ss. del TS de 15 de julio de 1988 (Az. 5904) y 30 de marzo de 1993 (Az. 1787).

miento que se dicten para ordenar provisionalmente el territorio, en tanto no se apruebe el Plan revisado".

De la literalidad del precepto se desprende que la duración del efecto suspensivo citado será a lo sumo de seis meses. La medida cautelar adoptada se mantendrá hasta la aprobación de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, que, como ya sabemos, tienen que ser aprobadas en el plazo de seis meses.

Esta cuestión ha sido examinada por la doctrina⁸⁴, para quien la regla general establecida para el resto de los Planes resulta confusa por la simultaneidad de la remisión al régimen de suspensión de licencias y del mandato del dictado inmediato, en el plazo de seis meses, de unas Normas Complementarias y Subsidiarias, cuya virtualidad ordenadora del aprovechamiento del suelo y de la construcción no se alcanza a ver si, como parece deducirse del precepto legal, su vigencia transitoria coincide en el tiempo con la suspensión de licencias. Esta aparente contradicción interna del art. 51.1 LS -hoy 130- es resuelta correctamente por el artículo 163.2 del RP, concretando que el acuerdo de suspensión de la vigencia del Plan conlleva la suspensión del otorgamiento de licencias en el área afectada por el mismo sólo hasta la aprobación definitiva de las Normas Complementarias y Subsidiarias que han de dictarse para ordenar provisionalmente el territorio en tanto no se apruebe el Plan revisado, es decir,

⁸⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 371.

por el plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual sin que la aprobación definitiva de aquellas Normas haya tenido lugar queda "ope legis" restablecida la plena vigencia del Plan suspendido.

La suspensión afectará como es lógico a los expedientes que se hallen en tramitación y a las solicitudes que a partir de ese momento se formulen⁸⁵, las cuales habrán de ser denegadas en base al acuerdo de suspensión, sin derecho a indemnización⁸⁶. Pero no afectará a los expedientes que ya hayan sido resueltos.

Los procedimientos que hubieran sido incoados al menos tres meses antes de la publicación del acuerdo de suspensión y en los que no exista resolución expresa de la Administración, ¿corresponde incluirlos en el grupo de los expedientes en tramitación o, por el contrario, debe hacerse en el de los expedientes ya resueltos?.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales,

⁸⁵ Dice FERNANDO PABLO, M, *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 1987, p. 113: "La suspensión presenta "dos caras" una con relación a solicitudes anteriores a su publicación y otra con relación a las posteriores a la misma". Vid. RODRÍGUEZ-ARANA, J., "El incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de la Administración actuante y sus consecuencias jurídicas", *RDU*, núm. 126, 1992, pp. 47-50.

⁸⁶ El Tribunal Supremo se ha manifestado en este sentido al tratar la suspensión del otorgamiento de licencias del artículo 102. Así, Vid. las Ss. de 9 de noviembre de 1981 (Az. 5025), de 29 de abril de 1983 (Az. 2857), 9 de diciembre de 1984 (Az. 6221), 28 de marzo de 1985 (Az. 1675), 14 de mayo de 1986 (Az. 4590), 15 de abril, 26 de octubre y 7 de noviembre de 1988 (Az. 3079, 8232 y 8637), 16 de febrero de 1993 (Az. 530), etc.

aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, estipula en su artículo 9 que las licencias de nueva construcción o reforma de edificios e industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y, en general, grandes establecimientos, habrán de ser acordadas o denegadas en el plazo de dos meses, a contar desde la fecha en que la solicitud hubiese ingresado en el Registro General. En el supuesto de que transcurriese el plazo señalado sin que se hubiese notificado resolución expresa, el peticionario de la licencia podrá acudir a la Comisión Provincial de Urbanismo y si en el plazo de un mes no se notifica al interesado acuerdo expreso, se entiende otorgada la licencia por silencio administrativo. Naturalmente, la concesión por silencio positivo requiere que el proyecto sea conforme con la ordenación urbanística vigente en ese momento⁸⁷.

Por lo que, en definitiva, el problema de hasta que punto ha llegado a producirse un acto por silencio se traduce en verificar si infringe o no el Ordenamiento jurídico. En este sentido, el TS dice:

"... conforme establece el citado artículo 133, en su número 3, la aprobación definitiva por silencio positivo no puede adquirir validez alguna cuando el proyecto no se ajuste a la normativa que debe regirlo, como ha puntuali-

⁸⁷ Ya en una S. TS de 23 de junio de 1971 se había dicho que "el silencio positivo no es panacea que sane aquello que en sí mismo contine el germen de su incurable enfermedad ni esponja que limpie los vicios y defectos insitos en la misma esencia del acto".

zado también la jurisprudencia. Por tanto, la cuestión se reduce a determinar si el proyecto infringe el Ordenamiento para poder decidir, a la vista de ello, si efectivamente hay que estimularlo, puesto que habría transcurrido el plazo legal marcado para ello, aprobado definitivamente por silencio positivo" (S. de 27 de febrero de 1989)⁸⁸.

Por consiguiente, solicitada una licencia cuyo proyecto se adecúe a la ordenación urbanística aplicable, se entenderá aquélla otorgada si transcurrido el plazo de tres meses no se hubiera dictado resolución denegatoria. Nos encontramos, pues, ante un supuesto de procedimiento ya resuelto, al que, como se ha dicho, no le afecta la suspensión.

B. Indemnización a los peticionarios de licencias

Dicen los artículos 22 de la Ley del Suelo de 1956, 27 del TR/76, 102.5 del TR/92 y 121.2 del RP, que los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión⁸⁹ tendrán derecho a ser indemnizados, consistiendo el resarcimiento en la devolución del coste oficial de

⁸⁸ Az. 1706.

⁸⁹ FERNANDO PABLO, M., op. cit., p. 131, dice que: "Únicamente tienen derecho a la indemnización "los peticionarios de licencias solicitadas (y no concedidas) con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión". No procede indemnización si la solicitud tuvo entrada en el registro general de la Corporación con posterioridad a la publicación, per sí hay derecho a la indemnización cuando la solicitud tuvo entrada en dicho registro el mismo día de la publicación".

los proyectos y la devolución, en su caso, de las tasas municipales⁹⁰. Así, la indemnización solamente cubre los honorarios y demás gastos de formulación y las tasas que el Ayuntamiento hubiese exigido anticipadamente⁹¹.

La consideración de la indemnización del coste de los proyectos es una aplicación particular del principio general de indemnización, que impone a la Administración Pública la obligación de reparar las lesiones causadas en los derechos particulares cuando éstos cedan ante el ejercicio de potestades administrativas, pero con la especialidad en este caso de la Ley urbanística de que es la propia norma la que presume la existencia de la lesión, por el simple hecho de la elaboración del proyecto y su presentación ante la Corporación, con anterioridad al acuerdo de suspensión de licencias, fijándose al propio tiempo la mensurabilidad del daño, equivalente al costo de dicho proyecto.

Es necesario dejar sentado el principio de que la indemni-

⁹⁰ Vid. las Ss. TS. de 27 de abril y 13 de julio de 1982 (Az. 3976 y 5404), 22 de mayo y 30 de octubre de 1984 (Az. 3122 y 5594), 28 de marzo de 1985 (Az. 1675), 7 de julio y 29 de septiembre de 1987 (Az. 6861 y 8267).

⁹¹ Vid. MARTÍN BLANCO, J., *Dictámenes y Estudios ...*, cit., p. 309. Según MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho...*, cit., p. 1774, "Indudablemente se han producido unos gastos específicos que van a verse privados de efectividad, en virtud de la suspensión de licencias, lo que producirá un daño concreto a estos interesados, cuya situación se singulariza así de la de los demás afectados por la medida de suspensión. Por ello, la ley establece que los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales".

zación solamente procederá si la licencia solicitada se ajusta a la ordenación que ha sido suspendida⁹². Esta aseveración encuentra su apoyo legal en el artículo 121.3 del RP⁹³. La solución ofrecida por el legislador es lógica, dado que, en el supuesto de que no se hubiese producido la suspensión la denegación de la licencia era incuestionable. Así pues, el acuerdo de suspensión no puede servir de convalidación; lo que iba a ser denegado de no mediar suspensión, debe ser igualmente rechazado una vez acordada ésta. Esta interpretación es perfectamente correcta a la vista del principio contenido en el artículo 240 del TR/92, según el cual "en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado", por cuanto que, no ha sido la Administración, sino el particular el causante del daño que se pretende sea indemnizado.

El artículo 121.4 del RP pospone el ejercicio de la reclamación de la pertinente indemnización al momento de la aprobación definitiva del Plan -revisión-, momento en el que será posible determinar si existe o no incompatibilidad entre el proyecto y

⁹² En este sentido se pronuncia una S. TS de 13 de diciembre de 1983 (Az. 6337), al decir: "... derecho de indemnización, que no es tan incondicional y absoluto que resulte automático por el simple hecho de que el otorgamiento de las licencias se encuentre suspendido, sino que, contrariamente dicho derecho efectivamente nace si se tiene previamente el de obtener licencia, o, lo que es igual, cuando, de no existir el acuerdo de suspensión, la misma indudablemente había de concederse".

⁹³ "El derecho a la devolución del coste del proyecto no se adquiere si, habiéndose producido el trámite de propuesta de resolución de solicitud de licencia, cuando se publique el acuerdo de suspensión, dicha propuesta calificara de manifiestamente contraria, al ordenamiento urbanístico y al planeamiento en vigor, la solicitud presentada".

la nueva ordenación, siendo que, en el caso de que se demuestre la incompatibilidad procederá la indemnización, integrada por el coste de aquél y, en su caso, las tasas municipales satisfechas; si, por el contrario, el proyecto no contraviene el nuevo Plan lo procedente será el otorgamiento de la licencia y no, naturalmente, la indemnización⁹⁴. El citado precepto prevé una excepción, cual es, que el solicitante retire la solicitud, en cuyo caso la Administración deberá devolverle las tasas municipales que en su día fueron pagadas.

C. Reiteración de la suspensión del otorgamiento de licencias

Durante la vigencia de la LS de 1956 y del TR/76 la prohibición de reiterar la suspensión estaba restringida a la suspensión acordada con anterioridad a la aprobación inicial. El artículo 8.4 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, vino a modificar el régimen anterior al disponer:

"Extinguidos los efectos de la suspensión..., no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años por idéntica finalidad".

Dos son las precisiones que deben hacerse respecto de la prohibición de reiteración. Por una parte, si el plazo de cinco años debe haberse completado antes de la adopción del acuerdo de

⁹⁴ Vid. en este sentido a FERNANDO PABLO, M., op. cit., p. 132.

aprobación o de su publicación. Y, por otra, qué debe entenderse por *idéntica finalidad*.

Respecto de la primera cuestión planteada la referencia en el precepto transcrito al *acuerdo*, lleva a la conclusión de que no solamente la publicación, sino también la misma adopción del acuerdo de suspensión debe ser posterior a la decadencia de ese plazo de cinco años⁹⁵.

Para resolver la otra duda suscitada, se puede acudir al artículo 122 del RP que, en su inciso final, ofrece una definición de la expresión cuyo alcance nos preocupa. Así, según el precepto:

"No se entenderá como idéntica finalidad la redacción de un Plan, Normas, Programa o Estudio de Detalle, o su revisión o modificación, con distinta naturaleza que el que motivó la primera suspensión".

En la doctrina científica y en la jurisprudencia se ha reconocido que los preceptos citados han de interpretarse restrictivamente porque, de otro modo, la limitación que establece la norma puede dar lugar a importantes fraudes de Ley, en perjuicio de

⁹⁵ Vid GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 338.

Vid., a modo de ejemplo, las Ss. TS de 4 de febrero de 1987 (Az. 2066) y 31 de julio de 1991 (Az. 6712), en las que se reconoce la prohibición de "acordar" antes de transcurrir cinco años nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad.

los propietarios afectados%.

Con este planteamiento, surge el problema de determinar qué se entiende por *identidad de zona*, y por *identidad de fin*.

Por lo que respecta a la *identidad de zona*, resulta obvio que la prohibición se refiere al mismo territorio que sufrió una suspensión anterior, ya que, carece de todo sentido hacer extensiva la prohibición a zonas que no han resultado afectadas, por cuanto que, para ellas sería el primer acuerdo de suspensión, y, precisamente, lo que prohíbe es la reiteración.

Especialmente ilustrativa resulta en este sentido una sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1988⁹⁷, según la cual:

"...no se puede afirmar que los dos acuerdos en cuestión tuviesen idéntica finalidad, pues ... no afectaron al mismo número de manzanas..."

Por lo que respecta al segundo aspecto, hay que incidir en

⁹⁶ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo*, Civitas, Madrid, 1990, Tomo I, p. 348. Dicen GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 338: "Dada la naturaleza limitadora de derechos de la institución que tratamos, que obliga a una interpretación restrictiva de su régimen (como ha señalado la jurisprudencia, SS. de 2 de marzo y 15 de noviembre de 1971 y 16 de junio de 1977) hay la falta de una explícita cobertura legal a la determinación reglamentaria comentada, este debe interpretarse restrictivamente".

⁹⁷ Az. 2173.

que no todo uso reiterado de la suspensión está prohibido, sino simplemente aquellas suspensiones que persigan idéntica finalidad que una anterior. ¿Qué se entiende por idéntica?

Para LARIOS TABUENCA no existe idéntica finalidad entre un Plan General, un Plan Parcial o Especial y un Estudio de Detalle, razón por la cual la suspensión decretada a efectos de formar estos instrumentos goza de distinta finalidad⁹⁸.

GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO entienden que no basta para reabrir el ejercicio de la potestad de suspensión la mera invocación de la distinta naturaleza del nuevo instrumento, formalmente distinto, si no que es exigible la justificación en razones sustantivas que acrediten la naturaleza realmente distinta de la iniciativa que justificó la primera suspensión, respecto de la segunda⁹⁹.

Para decirlo con palabras del Tribunal Supremo¹⁰⁰, la diversidad de la naturaleza "ha de ser enjuiciada y valorada, no en función de una calificación nominal o semántica de los respectivos planeamientos, sino de la efectiva realidad de la distinta

⁹⁸ "La facultad de edificar y el proceso de urbanización", RAP, núm. 76, 1975, p. 53.

La jurisprudencia ha admitido que no existe "idéntica finalidad" entre un PE y un PG (S. TS de 11 de abril de 1985, Az. 2202, 19 de diciembre de 1989, Az. 9212), entre PG y PP (S. TS. de 3 de octubre de 1980, Az. 3831)

⁹⁹ Op. cit., p. 338.

¹⁰⁰ S. de 22 de diciembre de 1988, Az. 10223.

ordenación proyectada".

Ese carácter real de la diferenciación se aprecia en una S. TS de 16 de marzo de 1988¹⁰¹:

"... no puede afirmarse que los dos acuerdos en cuestión tuviesen idéntica finalidad, pues aparte de que no afectaron al mismo número de manzanas, el primero obedeció a un problema muy concreto, como era el de la falta de oferta de suelo industrial, mientras que el segundo respondió a unos objetivos más amplios al tratar de corregir la fuerte densidad de población de algunas zonas y la insuficiencia de dotaciones además de integrar la actividad industrial dentro de la ciudad, problemas éstos más complejos que se estimó debían ser abordados en el marco de la revisión del Plan General, revisión que efectivamente se llevó a cabo. Aunque existiese una coincidencia parcial entre los dos acuerdos, el mayor ámbito territorial del segundo y la contemplación en éste de aspectos no previstos por el primero impiden entender, como decimos, que ambos tuvieran idéntica finalidad".

Entendiendo así la idéntica finalidad se evitan los fraudes, porque si bastase con cambiar de nombre al Plan, cada vez que la Corporación estuviese interesada en suspender el otorgamiento de licencias no tendría más que acudir a un cambio de denominación,

¹⁰¹ Az. 2173.

aunque no de finalidad, del instrumento urbanístico que propició la anterior suspensión del otorgamiento de licencias.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1982¹⁰² formula una definición clara y precisa de este concepto:

"Identidad hace referencia a la cualidad de idéntico, es enteramente igual, pudiendo establecerse la relación de identidad entre dos entidades cuando tienen las mismas propiedades, y por eso son indiscernibles o indistinguibles. Conjugando ambos términos, existiría idéntica finalidad si los términos de las respectivas intenciones y los objetivos pretendidos por ambos agentes en sus respectivas acciones, resultan de imposible discernimiento, esto es, si ambas intenciones y objetivos resultan superpuestos y acotan un mismo ámbito de realidad"¹⁰³.

En efecto, identidad significa superposición de intenciones y objetivos con referencia al mismo ámbito de realidad.

Por último, debe plantearse si existe idéntica finalidad en la reiteración de la suspensión del otorgamiento de licencias antes de transcurrir cinco años cuando la primera se acuerda por motivos de revisión de un Plan y la segunda por motivos de modi-

¹⁰² Az. 5518.

¹⁰³ Vid. también, las Ss. del TS de 6 de octubre de 1983 (Az. 5069), 12 de abril de 1985 (Az. 2202) y 19 de diciembre de 1989 (Az. 9212).

ficación del mismo. La finalidad de la modificación no es, en modo alguno, diferente a la de la revisión. No es suficiente con contraponer teóricamente revisión y modificación, sino que hay que comprobar concreta y realmente si existe o no coincidencia -identidad- entre la alteración prevista en la revisión y en la modificación. Así pues, en el supuesto de que ambas alteraciones recaigan sobre el mismo ámbito territorial y/o tengan identidad de fin no será admisible la reiteración antes de que transcurra el plazo legalmente señalado al efecto. La nueva suspensión no puede ampararse en un mero cambio nominalista.

8. Las Normas Subsidiarias del Planeamiento como condición de la suspensión

Constituye requisito "sine qua non" de la suspensión la aprobación de unas Normas Subsidiarias de Planeamiento que habrán de regir durante el período de suspensión. El artículo 51, "in fine", del TR/76, disponía:

"En tanto no se apruebe el Plan revisado, se dictarán Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento en el plazo máximo de seis meses. Si a partir del acuerdo de suspensión, no se hubieran aprobado definitivamente las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, quedará restablecida, sin otros trámites, la vigencia del Plan objeto de suspensión...".

El artículo 163.5 del RP, de semejante tenor, dice:

"Si en el plazo de seis meses, contados a partir del acuerdo de suspensión, no se hubieren aprobado definitivamente las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, quedará restablecida, sin más trámites, la vigencia del Plan objeto de suspensión, sin perjuicio de la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley del Suelo".

Por su parte, el artículo 130 del TR/92 impone la misma condición, al decir:

"En tanto no se apruebe el Plan municipal revisado, se dictarán Normas Subsidiarias del planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión".

Como se ve, un efecto especialmente importante de la suspensión del Plan es la necesidad de dictar Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en el plazo de seis meses; pero, aprobadas las Normas no existe plazo alguno para la revisión del Plan.

Antes de abordar el examen de las Normas Subsidiarias del Planeamiento que constituirán el régimen aplicable durante la vigencia de la suspensión, debe advertirse que el Reglamento de Planeamiento únicamente impone esta condición resolutoria respec-

to de los Planes de Ordenación. En el supuesto de los Planes Directores, la suspensión de su vigencia no está sometida a condición. La explicación, a juicio de la doctrina¹⁰⁴, criterio que compartimos, puede estar en la naturaleza misma de las determinaciones de los Planes Directores que normalmente no tienen incidencia directa en la propiedad, sino que sus previsiones se reflejan a través de otros Planes. También debe tenerse en cuenta que no existe un documento propiamente sustitutorio de los Planes Directores, al revés de los Planes de Ordenación, respecto a los cuales las Normas Subsidiarias juegan institucionalmente una función sustitutoria.

Volviendo al tema central, a la vista de los distintos preceptos transcritos, podríamos afirmar que la suspensión de la vigencia tiene eficacia inmediata, pero condicionada en su mantenimiento a la aprobación de las citadas Normas en el plazo nunca superior a seis meses. La inobservancia de esta condición provoca la pérdida de eficacia de la suspensión, con la consiguiente aplicación del Plan que fuera suspendido.

A nuestro juicio, es lógico que el legislador imponga la obligación de tramitar y aprobar en un plazo breve algún instrumento de ordenación urbanística con la finalidad de evitar los considerables perjuicios que se derivarían de la paralización de la construcción.

¹⁰⁴ Cfr. ARGULLOL MURGADAS, E., *Estudios de Derecho...*, cit., p. 183.

Es posible que el procedimiento normal resulte ineficaz para alcanzar el fin perseguido, en cuyo caso, la Administración podrá acudir al procedimiento extraordinario¹⁰⁵. Es inherente a la urgencia un factor de orden temporal, desde el momento en que el recurso a la excepción se hace necesario sólo porque el derecho ordinario (*regulier*) no permite actuar suficientemente deprisa en razón de la fecha en que haya de producirse el hecho que puede producir un daño¹⁰⁶.

Dice el Tribunal Supremo que:

"La urgencia alude a un supuesto en el que actuando rápidamente en el procedimiento ordinario, la solución, dada la duración de aquél habría de llegar tarde: las circunstancias concurrentes demandan una decisión que con la tramitación general ya sería tardía (S de 24 de julio de 1989)¹⁰⁷.

La urgencia no es una mera oportunidad o conveniencia. No puede identificarse la urgencia con la indiscutible conveniencia de que la actividad administrativa se desarrolle con adecuada rapidez. Sostener que está justificada la urgencia porque la utili-

¹⁰⁵ A juicio de CLAVERO AREVALO, M., "Ensayo de una teoría de la urgencia en el Derecho administrativo", RAP, núm. 10, 1953, pp. 32 y 48, justifica la urgencia: por una parte la existencia de una finalidad administrativa determinada por el tiempo y, por otra, la insuficiencia de los procedimientos normales para darle cumplimiento".

¹⁰⁶ Cfr. Frier, P.L., *L' Urgence*, París, 1987, pp. 79-81.

¹⁰⁷ Az. 6106.

zación del procedimiento ordinario puede ser mal interpretado conduce a una gravísima quiebra del Estado de Derecho, al convertir la excepción en regla, al sustituir la seguridad jurídica por el puro voluntarismo político.

CAPÍTULO IV

LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES

DE ORDENACIÓN URBANA

I. INTRODUCCIÓN

Frente al sentido radical que envuelve la revisión -reconsideración integral del planeamiento, aunque sea para confirmarlo-, la modificación representa la alteración de alguno o algunos de los elementos y determinaciones de un Plan, permaneciendo iguales todos los restantes¹. Así pues, puede hablarse de modificación cuando, permaneciendo el Plan, proyecto, programa, norma u ordenanza, la alteración afecta sólo a alguno de sus elementos y determinaciones. Como dice una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988², "en la modificación se trata de corregir alguno o algunos de los elementos del Plan, permaneciendo la subsistencia de éste, que no es sustituido por otro como sucede en el caso de la revisión".

El artículo 154, apartado 4º del Reglamento de Planeamiento y, posteriormente, el precepto 126.5 del Texto Refundido de 1992 definen la modificación como una categoría residual que comprende todos los casos de alteración de determinaciones no encuadradas en la revisión, aún cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, o imponga la procedencia de revisar la programación del Plan General. Es, pues, modificación lo que constituyendo alteración del planeamiento no es revisión.

¹ Cfr. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., p. 579.

² Az. 334.

La modificación es el sistema a seguir en los supuestos que se refieren a aspectos concretos o actuaciones puntuales, casos éstos verdaderamente frecuentes³. En muchas ocasiones las Corporaciones Locales se ven en la imperiosa necesidad de corregir ciertas situaciones, así como de variar aquellas determinaciones que en la aplicación práctica han devenido insuficientes e inadecuadas. Pues bien, para corregir estos aspectos concretos no será necesario acudir a una revisión del Plan, sino que, por el contrario, se acudirá a la modificación.

En otro orden de cosas, la potestad de modificar el planeamiento corresponde a la Administración Pública de oficio o a instancia de los particulares. Los particulares podrán solicitar de la Administración la iniciación y tramitación de un expediente de modificación de Planes, si bien en modo alguno la Administración queda obligada a dicha actuación, por cuanto que ello supondría un resultado caótico al tiempo que introduciría una gran inseguridad jurídica. La situación no sería otra que la de una realidad urbanística fruto del capricho y de los intereses personalizados en la que carecería de todo valor la satisfacción del interés general. Como resulta fácilmente imaginable, los particulares pedirían a la Administración la modificación de todas

³ Cfr., LECLERQUE, C. et CHAMINADE, A., *Droit administratif*, Litec, 1986, 2^a ed. p. 433: "La modification des plans d'occupation des sols s'applique aux plans d'occupation des sols approuvés. Elle est destinée à permettre aux collectivités locales d'apporter des changements limités et partiels à ce doucement. En effet, cette modification ne peut avoir pour effet de porter "atteinte à leur économie générale et elle ne doit pas concerner les espaces boisés classés ni comporter des risques graves de nuisance".

aquellas situaciones que no supusiesen, para ellos, los mayores beneficios, lo que llevaría a ordenar el territorio prescindiendo del principio rector de la ordenación urbanística: la satisfacción del interés de la comunidad.

Los principios inspiradores del régimen jurídico de la modificación son los que a continuación se relacionan⁴:

1º. El principio de jerarquía en el planeamiento. En virtud de este principio ningún Plan inferior puede modificar otro de superior categoría, siendo que, únicamente le está permitido desarrollar y, en su caso, interpretar sus determinaciones. Así pues, lo que habrá que hacer es comprobar que lo que se ha realizado es una verdadera interpretación y no una modificación camuflada.

2º. La modificación exige autonomía de procedimiento.

3º. El principio del tratamiento procedimental propio lleva consigo una estricta y reforzada aplicación de las reglas de competencia, en congruencia con el tipo de Plan y la importancia de la modificación.

4º. Cualquier modificación ha de ser motivada por causas proporcionales a su naturaleza y a la importancia del documento al que afecte.

⁴ Vid. LASO MARTINEZ, J.L., op, cit., pp. 581-587.

La Administración planificadora tiene que aducir y probar que la propuesta de modificación es mejor solución que la existente. Cuando se aprueba un Plan se supone que la ordenación por él propuesta es la más adecuada a los intereses de la colectividad, pero puede ocurrir que la propuesta que se entendía solución de los problemas existentes no fuese la correcta o también que, siendo en el pasado la que mejor se adaptaba a las necesidades del momento, haya dejado de serlo a la vista de los cambios experimentados. Así pues, la modificación debe justificar que la nueva propuesta es mejor que la existente.

5º. La modificación del planeamiento vigente ha de atenerse al principio de conservación de los actos administrativos de tal manera que el alcance de aquélla se reducirá estrictamente a los términos de la propuesta, quedando en los demás íntegramente vigente el planeamiento anterior.

Por último habría que subrayar que las modificaciones pueden ser de dos clases: cualificadas y residuales. Son modificaciones cualificadas las previstas y reguladas en los preceptos 128.2 y 129 del Texto Refundido vigente⁵, esto es, las que tienden a incrementar el volumen edificable de una zona y las que tienen por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan. Y son residuales

⁵ Constituyen sus antecedentes legislativos, el artículo 39, apartado 2º de la LS de 1956, la Ley 58/1963, de 2 de diciembre, y por último, más recientemente los artículos 49, apartado 2º y 50 del TR/76.

las demás.

En este sentido se manifiesta el Tribunal Supremo en una sentencia de 27 de febrero de 1989⁶ al decir:

"... y dentro de las modificaciones existen unas cualificadas como la doctrina las ha llamado, constituidas por los supuestos comprendidos en los artículos 49.2, 49.3 y 50 de la Ley del Suelo (161.3 y 162 del Reglamento de Planeamiento, respectivamente), siendo las restantes residuales...".

El acto de modificación participa de la misma naturaleza que el acto de aprobación, así como tiene igual naturaleza una norma que su modificación⁷. Por ello se exige el sometimiento de ésta a los trámites previstos para la elaboración y aprobación "ex novo" de los Planes.

⁶ Az. 1706.

⁷ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios (Texto)...*, p. 969.

II. ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS CON LA REVISIÓN

La potestad innovadora de la Administración Pública tiene como elemento teleológico el interés general, en nuestro caso el interés público urbanístico. Así, se pronunció la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1975:

"... cualquier modificación de la ordenación aprobada sólo podrá tener lugar por razones de interés público".

El legislador al emplear la expresión modificación no pretende limitar la protección del interés público a la técnica urbanística de la modificación y excluir con ello a la revisión, sino que con la citada expresión se refiere a cualquier alteración de las determinaciones de los Planes; es indiferente que la actuación urbanística tenga encomendado el replanteamiento global del Plan o la alteración puntual de alguno de sus elementos.

A pesar de que la revisión y la modificación son dos formas de alteración del planeamiento distintas, ambas persiguen el mismo fin: la satisfacción del interés público, que ha de ser la pauta a seguir por la Administración en todas sus actuaciones, y que ha de anteponerse a cualquier interés privado⁸.

También es común a ambas técnicas urbanísticas el procedi-

⁸ Vid. en este sentido, Ss. TS de 28 de marzo de 1988 (Az. 2448) y 13 de febrero de 1990 (Az. 1310).

miento. Por imperativo del artículo 128.1 del Texto Refundido de 1992 la modificación de los Planes se sujeta a los trámites previstos para su formación. Respecto de la revisión, si bien es verdad que la Ley del Suelo no remite de forma expresa al citado procedimiento, resulta obvio que debe sujetarse a los mismos trámites de su formación, puesto que, si así se establece taxativamente para la modificación, con más razón debe exigirse para la revisión. El Reglamento de Planeamiento, sin embargo, sí contiene una disposición expresa en la materia:

"El procedimiento de revisión se ajustará a las mismas disposiciones establecidas para la formación del Plan General"⁹.

En definitiva, modificación y revisión están sujetas a la observancia de idéntico procedimiento¹⁰, esto es, el de formación del Plan.

Frente a estas analogías existen diferencias. Según la más ortodoxa doctrina científica, avalada por constante Jurisprudencia, y como se plasma en los artículos 126 del TR/92 y 154 del RP, tanto la modificación como la revisión de los Planes de Ordenación tienen en común la alteración de las determinaciones del

⁹ Artículo 157.3.

¹⁰ Una S. TS de 22 de enero de 1988 (Az. 334) dice: "... c) en cuanto al procedimiento la revisión se ajustará a los mismos trámites que la formación al igual que la modificación...". Vid., de idéntico tenor una S. del mismo Tribunal de 27 de diciembre de 1989 (Az. 9227).

ordenamiento urbanístico vigente, pero mientras la revisión supone la adopción de "nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo", motivada por "la elección de un modelo territorial distinto" o por la "aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan", la modificación queda como una categoría residual para todos los casos de alteración de determinaciones del Plan no encuadrables en el concepto antes dicho de revisión, aunque dicha alteración comporte también "cambios aislados en la clasificación del suelo, o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General"¹¹. En otras palabras, la diferencia entre las operaciones de revisión y modificación de los Planes radica en que la primera equivale a un replanteamiento global y sustancial del Plan en su conjunto, mientras que la segunda se limita a una mera alteración de elementos concretos del Plan.

En una sentencia de 20 de marzo de 1987¹², un particular recurría la resolución por cuya virtud se aprobó el Plan General Metropolitano de Barcelona, aduciendo para ello, entre otras razones, que el Plan impugnado era contrario a Derecho porque no constituía una revisión del anterior, como se había atribuido por

¹¹ Vid. en este sentido, Ss. TS de 3 de febrero de 1982 (Az. 700), 25 de enero, 12 de febrero y 3 de mayo de 1985 (Az. 881, 2597 y 6376), 25 de abril y 8 y 20 de mayo y 29 de junio de 1986 (Az. 2967, 4392, 3262 y 6777).

¹² Az. 3787.

la legislación a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, sino una modificación total y absoluta del mismo. El TS manifestó la imposibilidad de que prosperase el alegato, porque la parte "confunde el significado y alcance de los términos "revisión" y "modificación", atribuyendo a este último un sentido que en realidad coincide con la "revisión". No vale estimar, dice el Tribunal, que en vez de una "revisión" se ha procedido a una "modificación" total y absoluta del planeamiento anterior, porque precisamente esto último constituye la "revisión".

Revisión y modificación de los Planes son operaciones por completo diferentes. Tales diferencias pueden resumirse como sigue:

1. La finalidad perseguida por cada una de ellas es distinta.

2. El concepto de alteración no es inherente al de revisión, mientras que sí lo es al de modificación.

3. Y, finalmente, no afectan a los mismos instrumentos urbanísticos.

El tema de la diferenciación de los conceptos de razón ha producido una abundante literatura y ha sido objeto de atención por innumerables pronunciamientos de los Tribunales. Así, el Tribunal Supremo dictó una sentencia en el seno de la cual aparece

un párrafo que resume con todo cuidado y esmero la meritada diferenciación conceptual:

"Revisiones y modificaciones de los Planes son operaciones por completo diferentes: a) en cuanto a la finalidad perseguida en la revisión es el examen total del texto objeto de ella a fin de verificar si el mismo se ajusta a la realidad, mientras que en la modificación se trata de corregir alguno o algunos de los elementos del Plan permaneciendo la subsistencia de éste que no es sustituido por otro como en el caso anterior; b) la revisión no implica necesariamente alteración pues una vez verificada puede llegarse a la conclusión de que el texto está de acuerdo con la realidad vigente aunque hayan pasado varios o muchos años; por el contrario en la modificación se hace ineludible adecuar la ordenación urbanística a las exigencias de la realidad, todo ello porque el urbanismo no es totalmente estático sino dinámico y operativo; c) en cuanto al procedimiento la revisión se ajustará a los mismos trámites que la formación al igual que la modificación, pero aquélla sólo se dará respecto a Planes Generales y Programas de actuación mientras la Modificación puede tener lugar respecto a Planes, Programas, Normas y Ordenanzas..." (S. TS de 22 de enero de 1988)¹³.

¹³ Az. 334.

III. REQUISITOS DE LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES

1. Requisitos subjetivos

A. Competencia

El artículo 128, apartado 1º del TR/92 somete las modificaciones de cualquiera de los elementos de los planes, proyectos, programas, normas y ordenanzas a las disposiciones enunciadas para su tramitación¹⁴. Así pues, resulta indudable que serán competentes para la aprobación inicial, provisional y definitiva de la modificación los mismos órganos que tienen competencia para acordar las meritadas aprobaciones.

- Corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes¹⁵ proponer al Consejo de Ministros el Real Decreto¹⁶ de for-

¹⁴ La única diferencia entre las legislaciones precedentes y la redacción actual es que en esta última se sustituye el término "formulación" por "tramitación y aprobación".

¹⁵ Hoy Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente.

¹⁶ El Consejo de Ministros acordará en el Real Decreto aprobatorio:

- El Organismo u Organismos públicos que han de intervenir en la redacción del Plan y ejercer las facultades de dirección y control periódico de los trabajos de elaboración; las que se reserva el propio Consejo o se atribuyen al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y los plazos para la elaboración del Plan.

- La participación de las CCAA y Corporaciones locales correspondientes en la elaboración de los trabajos.

- Las bases o normas para la colaboración, en su caso, de

mación del Plan Nacional de Ordenación (artículo 107 TR/92)¹⁷.

- Por lo que respecta a los Planes Directores Territoriales de Ordenación¹⁸ habrá que estar a la legislación autonómica (artículo 108 TR/92)¹⁹.

otras Entidades públicas o privadas.

¹⁷ En la normativa anterior la regulación correspondía al artículo 29 del TR/76. Ahora bien, los verdaderos antecedentes se hallan en los artículos 104 y 105 del RP.

Las diferencias entre el TR/76 y el vigente son las siguientes: no se recoge referencia alguna a la organización sindical y se modifica la competencia, que deja de corresponder a la Presidencia del Gobierno para pasar al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

¹⁸ Los Planes Directores Territoriales de Coordinación aparecen por primera vez en nuestro Ordenamiento urbanístico en la reforma de la LS, concretamente, en el artículo 9.2 del TR/76, precepto 13 del RP.

¹⁹ Anteriormente, precepto 30 del TR/76 (107 al 114 del RP - preceptos derogados por el RD 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro de Solares y Reparcelaciones, en ejecución de la disposición final única del TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana). La redacción actual es completamente diferente a la anterior, no recogándose ninguna de las normas anteriores.

La Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial (Asturias), regula de forma independiente el procedimiento de elaboración y aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial (artículos 19 a 21) y de los Programas de Actuación Territorial (artículos 24 a 26). En Baleares la Ley 8/1987, de 1 de abril, regula los siguientes instrumentos de ordenación del territorio: Directrices de Ordenación Territorial (artículos 10 y 14), Planes Territoriales Parciales (artículos 16 y 19), Planes Directores Sectoriales (artículos 20 y 24) y Plan de Ordenación del Medio Natural (artículos 26 y 29). Por lo que respecta a Canarias debemos tener en cuenta la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (artículos 7 al 13 y DF. 1ª). En Cantabria, la Ley 7/1990, de 30 de marzo: Directrices Regionales de Ordenación Territorial (artículo 12), Directrices Comarcales de Ordenación Territorial (artículos 14 y 18), Planes Directores Sectoriales (artículo 26) y Planes de Or-

- La formulación de los Planes Generales Municipales y de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal, o los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica que los sustituyan, serán formulados por los Ayuntamientos (artículo 109.1 TR/92)²⁰.

denación del Medio Natural (artículos 28 y 32). El TRC regula la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación en los artículos 19 y 20, siendo que, a las competencias para su formulación y al procedimiento de aprobación dedica los artículos 45 y 54. Asimismo, para Cataluña, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, dedica al Plan Territorial General los artículos 8 y 9 y a los Planes Territoriales Parciales el precepto 14. La Ley 10/1984, de 30 de mayo (Madrid), regula las Directrices de Ordenación Territorial en el artículo 14, los Programas Coordinados de Actuación en el precepto 21 y los Planes de Ordenación del Medio Físico en el artículos 27. La Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región (Murcia), regula el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial en la forma que sigue: Directrices de Ordenación Territorial (artículos 33 a 35), Programas de Actuación Territorial (artículos 37 a 39) y Planes de Protección de Recursos Naturales (artículo 47). En Navarra, la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio, establece que la aprobación de las Normas Urbanísticas Regionales se llevará a cabo por la Ley Foral; esta misma Ley regula en su precepto 13 la formulación y aprobación de los Planes de Ordenación del Medio Físico, en los preceptos 19 y 20 las Normas Urbanísticas Comarcales, en el artículo 26 los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y en el artículo 30 las Directrices de Ordenación Territorial. Por lo que respecta al País Vasco, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio, establece que: la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 10; la formulación y aprobación de los Planes Territoriales Parciales debe ajustarse a las determinaciones del artículo 13; y, por último, los Planes Territoriales Sectoriales están regulados en los preceptos 18 a 20. Finalmente, la Comunidad Valenciana, en la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, regula en su capítulo 3^a, la formulación y aprobación de los planes que regula, cuales son, el de Ordenación del Territorio, los de Acción Territorial y los Programas de Ordenación del Territorio.

²⁰ Se corresponde al ordinal del artículo 31 del TR/76 (artículo 123.1 RP); no obstante, añade "y Normas Subsidiarias de ámbito municipal, o los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica que los sustituyan".

Ahora bien, la formulación no corresponde inexorablemente a los citados órganos, sino que, puede corresponder a las Comunidades Autónomas (órgano competente) o a las Diputaciones cuando a ellas lo solicite el Ayuntamiento (artículo 109.2 TR/92)²¹.

- Por su parte, las Normas Subsidiarias municipales de ámbito provincial habrán de ser formuladas por la Diputación Provincial o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (artículo 109.3 TR/92)²².

En el supuesto de que el Ayuntamiento no formule ningún instrumento de planeamiento general en el plazo señalado por el órgano autonómico competente, podrá éste disponer la formulación del que estime adecuado, acordando lo procedente en cuanto a la redacción (artículo 109.5 TR/92)²³.

Por su parte, la LS de 1956 regulaba la formulación de los Planes provinciales y municipales en el artículo 24.

²¹ Se corresponde al mismo artículo de la legislación de 1976 citado en la nota a pie de página inmediatamente anterior, si bien se sustituye "encomendar" por "solicitar"; y se sustituye "Comisión Provincial de Urbanismo" por "Órgano competente de la Comunidad Autónoma".

²² Se corresponde con el apartado 1 del artículo 150 del RP; sustituye la Comisión provincial de Urbanismo por el Órgano competente de la Comunidad Autónoma.

²³ Se corresponde con el artículo 33 del TR/76 (artículo 123.2 y 3 del RP); experimenta una notable modificación, dado que, se atribuye la competencia a las Comunidades Autónomas supliendo la de los entes y organismos estatales, sometiendo a aquéllas tanto los plazos como lo pertinente a su formulación y redacción.

En el régimen autonómico de Cataluña, el TRC encomienda al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas -y de modo alternativo a las Comisiones de Urbanismo para los municipios de

- Los Planes Parciales, Planes Especiales y Programas de Actuación Urbanística podrán ser formulados por las Entidades locales y los órganos competentes en el orden urbanístico. Asimismo, los Programas de Actuación Urbanística podrán ser formulados por los adjudicatarios correspondientes (artículo 111 TR/92)²⁴.

hasta 50.000 habitantes- la competencia para fijar el plazo en que sean formulados los Planes Generales de Ordenación (artículo 51). Siendo que, en el caso de que no se formule en el plazo al efecto establecido se estará a lo dispuesto en el precepto 48 del mismo Cuerpo Legal.

En Navarra, la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, prevé el régimen de formulación y tramitación de los planes municipales por subrogación en sus artículos 32 a 34.

²⁴ El texto Refundido de 1976 dedica a estos instrumentos el artículo 34 (arts. 136 y 142 a 146 del RP), cuya redacción, a la que nos remitimos, era notablemente distinta.

Es importante destacar, que en el texto antiguo no se hacía referencia a los Planes Parciales.

Por lo que respecta a la legislación autonómica, hay que tener presente el artículo 49.1 del TRC que establece que los Planes Especiales podrán ser formulados por las Entidades Locales, Entidades Urbanísticas especiales y órganos competentes en el orden urbanístico de acuerdo con esta Ley.

La formulación de los Planes Especiales a que se refiere el artículo 29.2 de esta Ley se podrán realizar por quien tenga a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano.

Por su parte, el artículo 52 del mentado Texto Legal dispone que los Planes Parciales se formularán en los plazos previstos en el Plan General, en el Programa de Actuación Urbanística si procede, o en los plazos que determinen el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas o la Comisión de Urbanismo.

Por lo que respecta a Galicia debemos estar al texto del artículo 28, LSG.

Y, por último, los artículos 32 a 34 de la Ley Foral de Navarra 12/1986, de 11 de noviembre.

Expuesto lo anterior, es el momento de hacer referencia a la aprobación. En primer lugar, las aprobaciones inicial y provisional:

- Los Planes Generales, Normas Subsidiarias de Planeamiento, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, Planes Especiales que no desarrollan determinaciones del Planeamiento General y Programas de Actuación Urbanística serán aprobados por las Entidades u Organismos que los hubieran formulado (artículos 114.1 y 2 y 115.1 TR/92)²⁵.

²⁵ El antecedente más remoto de este precepto está constituido por el artículo 32 de la LS de 1956, artículo éste que regulaba la aprobación inicial del cualquier plan o proyecto. Así, pues, este precepto debe entenderse como antecedente de la aprobación inicial de todos y cada uno de los instrumentos de planeamiento a que vamos a referirnos.

Asimismo, el artículo 114.1 se corresponde con el número 1 del precepto 41 del TR/76 (artículos 126, 151 y 153.3 del RP; la redacción actual se refiere a todos los instrumentos de planeamiento general; se sustituye el BOE por el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. El apartado 2º del artículo 114, se corresponde al correlativo del artículo 41 del TR/76 (artículo 130 del RP).

Por su parte, el artículo 115 tiene su antecedente en el artículo 43 del TR/76 (artículos 142.2 (hoy derogado por el RD. 304/1993 de 26 de febrero) y 147.1 y 2 RP. El texto actual somete a una misma normativa los Programas de Actuación Urbanística y los Planes Especiales que no desarrollen determinaciones del planeamiento general, modificándose la norma anterior.

Es importante resaltar que entre este artículo 115 y el siguiente se realiza una distinción que no existía en la regulación anterior.

Una vez más debemos hacer referencia a la legislación autonómica. Así, Vid. artículo 59.1 y 2 del TRC. En el supuesto de subrogación en la formulación del planeamiento urbano por el Gobierno de Navarra habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre.

- Los Planes Parciales y Especiales²⁶ que desarrollan determinaciones del Planeamiento General, serán aprobados por los Ayuntamientos que los hubiesen formulado (artículo 116 a) y b) TR/92)²⁷.

- Los Estudios de Detalle y los Proyectos de Urbanización serán aprobados inicialmente por el Ayuntamiento correspondiente (artículo 117.1 y 2 TR/92)²⁸.

En segundo lugar, se determina la competencia para la aprobación definitiva.

La aprobación definitiva del Plan Nacional de Ordenación corresponde a las Cortes Generales (art. 118.1 TR/92)²⁹.

El TR/92 remite a la legislación autonómica la determinación

²⁶ Para la LS de 1956 cuando se trataba de planes especiales cuya finalidad fuere mejorar las condiciones urbanísticas y especialmente las estéticas de los pueblos de una comarca o ruta turística y que no comprendieren en el planeamiento modificación de alineaciones ni supusieren destrucción de edificios, "la tramitación se reducirá a la aprobación previa por la Comisión Central de Urbanismo o por la provincial correspondiente...".

²⁷ Antes precepto 43.1 del TR/76 (artículos 143 y 148 del RP); y los arts. 5 a 7 del Real Decreto-Ley 16/81. La verdad es que el nuevo texto es fruto de la refundición y simplificación de las normas anteriores.

²⁸ Constituye sus antecedentes el artículo 38 del TR/76, los artículos 140 y 141 del RP y los artículos 5 a 7 del Real Decreto-Ley 16/1981. El número dos actual es una novedad.

²⁹ Vid. los artículos 35.1 del TR/76 y 104.1 del RP (apartado que ha sido derogado por el RD 304/1993, de 26 de febrero).

del órgano competente para la aprobación definitiva³⁰ -que en defecto de previsión de aquélla, será "al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma"- de los siguientes tipos de Planes:

- Los Planes Directores Territoriales de Coordinación (artículo 118.2 TR/92) o instrumentos equivalentes de ordenación territorial. En el caso de que la legislación autonómica no determinare el órgano competente para su aprobación definitiva, corresponderá al Consejo u órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma³¹.

- Los Planes Generales de Ordenación Urbana, Programas de

³⁰ La legislación urbanística primitiva disponía en su artículo 28:

"La competencia para aprobar definitivamente los Planes y proyectos corresponderá:

a) Al Consejo Nacional de Urbanismo, si se tratare de Planes provinciales o comarcales;

b) A la Comisión Central de Urbanismo, si se tratare de Planes relativos a capitales de provincia o poblaciones de más de cincuenta mil habitantes.

c) A las Comisiones provinciales de Urbanismo, los Planes en los restantes casos y siempre la de los proyectos de urbanización.

Vid., por lo que respecta a la legislación del suelo de 1976 el artículo 35.

³¹ En Cataluña, la Ley de 21 de diciembre de 1993, de Política Territorial, atribuye al Parlamento catalán la competencia para la aprobación definitiva del Plan Territorial General (artículo 9) y al Consejo Ejecutivo los Planes Territoriales Parciales (artículo 14.3). Asimismo, en otras Comunidades Autónomas se atribuye al Parlamento autonómico la aprobación por Ley de ciertos instrumentos de ordenación territorial. Así, las Directrices de Ordenación Territorial, en Baleares (artículo 14 de la Ley 8/1987, de 1 de abril), Cantabria (artículo 12.6 de la Ley 7/1990, de 30 de marzo), y Navarra (artículo 30.5 de la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre y art. 8 de la Ley Foral).

Actuación Urbanística, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (artículo 118.3.a) TR/92).

- Los Planes Parciales en municipios de hasta 50.000 habitantes que no son capitales de provincia, o que afecten a varios municipios (artículo 118.3.b) TR/92).

- Los Planes Especiales de desarrollo del Plan General, en los mismos municipios del apartado anterior, y en todo caso los Planes Especiales autónomos (artículo 118.3.c) TR/92).

La competencia del Ayuntamiento para la aprobación definitiva se refiere a los siguientes Planes:

- Planes Parciales de capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes (artículo 118.3 b) TR/92). Sin perjuicio de la posible subrogación del órgano autonómico competente³².

- Los Planes Especiales de desarrollo del planeamiento general o Normas Subsidiarias en los municipios capitales de provincia o con población superior a 50.000 habitantes (artículo 118.3 c) TR/92). Asimismo, habrá de tenerse en cuenta el precepto citado relativo a la posible subrogación de la Comunidad Autónoma.

³² En los términos regulados en el artículo 121.1 y 2.

- Los Estudios de Detalle y los proyectos de urbanización también compete aprobarlos definitivamente al Ayuntamiento (artículo 118.3 d) TR/92). En este supuesto también existe la posibilidad de subrogación de la Comunidad Autónoma.

B. Acuerdo

En principio es de aplicación la regla general del artículo 47.3 i), LBRL. Por consiguiente, será necesario "el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación". La LS precedente, en su artículo 49, exigía "el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubiesen de acordar la aprobación inicial, provisional y definitiva", en los dos supuestos especiales que regulaba en los apartados 2 y 3, norma ésta que fue derogada por el artículo 47.3 i).

El Texto Refundido vigente omite cualquier referencia al quórum de razón, por cuanto que tal mención resulta de todo modo innecesaria al exigirse la misma mayoría absoluta para cualquier acuerdo en materia de "planes e instrumentos de ordenación urbanística". En otras palabras, la razón de que no se especifique el quórum exigible no es otra que la de evitar inútiles reiteraciones, dado que tal previsión se halla ya contenida en la LBRL de obligada observancia y cumplimiento.

2. Requisitos objetivos

A. El control judicial

Al hablar de los requisitos objetivos es preciso hacer referencia al posible control que los Tribunales pueden ejercer sobre la actividad planificadora de la Administración con la única finalidad de verificar la forma en que se ha ejercido³³.

B. El principio de jerarquía planificadora

a) Generalidades

La articulación entre los diferentes instrumentos urbanísticos del planeamiento se configura en torno a dos principios, el de jerarquía y el competencial³⁴.

El primero consiste en la definición de un proceso de ordenación escalonada en virtud del cual cada Plan está subordinado o vinculado por el planeamiento de grado superior, cuyas determinaciones no podrán, en consecuencia, modificar los Planes urba-

³³ Al objeto de evitar inútiles reiteraciones nos remitimos al Capítulo II, epígrafe III.

³⁴ Vid. EMBID IRUJO, A., "Los Planes Especiales. Régimen jurídico general", REDA, núm. 70, 1991, pp. 184-185. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 195-198.

nísticos de grado superior³⁵. En otros términos, la legislación urbanística establece una jerarquía de Planes de Ordenación en la que los niveles inferiores no pueden contradecir las determinaciones de los de rango superior, de forma que únicamente pueden completar, en el caso de que existan, las determinaciones de los mismos. Este principio de jerarquización de los Planes de urbanismo viene recogido en el Texto Refundido en vigor, a través de múltiples disposiciones.

Así, el artículo 67 determina que "las Administraciones Públicas desarrollarán sus actividades con incidencia territorial de forma coordinada en el marco de las directrices del Plan Nacional de Ordenación"³⁶.

También el artículo 69.2 contempla el principio de jerarquía: "Las Entidades locales cuyo territorio esté afectado, total o parcialmente, por un Plan Director Territorial de Coordinación, sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de éste, deberán adaptar a sus determinaciones, el planeamiento general, en el

³⁵ Dice GONZÁLEZ SALINAS, J., "Régimen jurídico de la propiedad del suelo", en *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988, tomo II, p. 1804 que la contradicción de Planes superiores por los inferiores no sólo no permitirá la impugnación de éstos, sino que además impondrá la sencilla inaplicación de los mismos.

³⁶ Es nuevo en cuanto a su concreción, pero puede derivarse de la legislación anterior, concretamente de los preceptos 8 y 9 del TR/76 y 10 y 13 del RP.

plazo de un año"³⁷.

Por su parte, el precepto 70.2 declara que "cuando existan Planes Territoriales, los Planes Generales Municipales deberán redactarse teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en aquéllos"³⁸.

Y por último, el artículo 83.1. párrafo 2º preceptúa que "no podrán redactarse Planes Parciales sin que, previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente el Plan General o Normas Subsidiarias del Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y de otras"³⁹.

Una sentencia de 17 de octubre de 1988⁴⁰ afirma que:

³⁷ El texto actual recoge el contenido del precepto 9 del TR/76, si bien sustituye "acomodarán" por "adaptarán"; ahora no se fija el procedimiento, no se hace referencia a la "revisión"; se emplea la expresión "planeamiento general", por lo que, ya no se diferencia entre Plan General, Normas Complementarias o Subsidiarias.

³⁸ Tiene sus precedentes en los artículos 10 del TR/76 y 15.2 del RP. En la nueva legislación no se recoge la expresión "de forma coordinada con las previsiones de la planificación económica y social".

³⁹ La LS de 1956 regulaba, en el artículo 10, los Planes Parciales que desarrollan el Plan General.

Por otra parte, el precepto mencionado en el texto principal tiene su correlativo inmediato en los preceptos 13.1. pár. 2º del TR/76 y 44 del RP. En la redacción actual se añade, "que previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente", lo cual es traslado del artículo citado del RP.

⁴⁰ Az. 7760.

"El principio de la jerarquía normativa es plenamente aplicable a los Planes de Ordenación Urbana en razón de su naturaleza, lo que implica que éstos no pueden vulnerar las determinaciones de otros instrumentos urbanísticos de rango superior y de los que deben ser desarrollo".

Y en el supuesto de que un Plan inferior infrinja lo dispuesto en aquel otro del que trae causa "la consecuencia ha de ser -dice el TS- la nulidad de pleno derecho establecida en los artículos 28, LRJ y 47.2 LPA".

La razón de la posibilidad de aplicación del principio de jerarquía a los Planes de Ordenación Urbana radica en su carácter o naturaleza normativa. Es inherente a las normas el principio de jerarquía, por consiguiente los Planes como normas que son están afectados por tal principio. Los Planes nunca podrán traspasar su límite intrínseco determinado por la función que le ha sido asignada. Siendo que, la consecuencia del incumplimiento de este mandato, como no podía ser de otra forma, es la nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 62.2 de la LRJPA.

En el mismo sentido de declarar la nulidad del Plan inferior que infrinje las determinaciones del Plan superior se ha pronunciado el Tribunal Supremo:

"...como tanto el Plan Parcial como el Proyecto de Ordenación de Volúmenes, contradicen abiertamente el Plan General, que es el originario y el sustentante de aquéllos,

...; tal contradicción, en todo cuanto ésta se produzca, implica nulidad para las regulaciones urbanísticas subordinadas" (S. de 28 de septiembre de 1983)⁴¹.

Junto con este principio, como se había anunciado, opera el llamado competencial conforme al cual la Ley del Suelo delimita para cada instrumento de planeamiento un ámbito concreto de determinaciones, de forma que se excluye la posibilidad de que unas específicas determinaciones urbanísticas puedan establecerse por instrumentos de planeamiento distintos de los específicamente habilitados para ello.

Ahora bien, este sistema estructurador de los diferentes instrumentos de planeamiento no es de aplicación a los Planes Especiales dada la diversidad de sus funciones urbanísticas y, consecuentemente, de su contenido⁴².

Incluso en el caso de los Planes Especiales con objetivos de ordenación urbanística, entre los cuales los de Reforma Interior (PERI) son la figura más característica, quiebra el referido esquema general, puesto que su razón de ser es el establecimiento de un régimen de ordenación urbanística en un sector específico del territorio en el que concurren circunstancias especiales que son de difícil regulación a partir del esquema normal de planea-

⁴¹ Az. 5784.

⁴² Vid. PAREJA I LOZANO, C., *Contenido y alcance de los Planes Especiales de Reforma Interior en el Sistema de Planeamiento Urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984, p. 79.

miento, lo que se pretende solucionar con este tipo de Planes, cuyas determinaciones se establecen normalmente con independencia del proceso de desarrollo del planeamiento urbanístico de aplicación de carácter general⁴³.

Como se verá, los PERI pueden modificar destinos urbanísticos concretos previstos en el Plan General "sin necesidad de una previa o simultánea revisión del mismo por no vernir integrada la calificación de ese uso dentro de su estructura fundamental" (S TS de 21 de marzo de 1984)⁴⁴. Esta posibilidad no debe extenderse a los demás tipos de Planes Especiales, que deberán ajustarse al requisito formal previsto para los Planes Parciales de tramitación de expedientes separados, el Plan General deberá modificarse con carácter previo o simultáneo.

A partir de esta situación diferenciada del Planeamiento Especial, destacada también por otros autores⁴⁵, es fácil concluir la necesidad de analizar las relaciones que surgen entre el Plan General⁴⁶ y los Planes Especiales de Reforma Interior⁴⁷ desde una

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Az. 1393.

⁴⁵ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 198.

⁴⁶ En el sistema de la LS, el Plan General de Ordenación constituye una pieza clave. Lo constituyó en la redacción primitiva de la Ley, lo constituyó después de la reforma de 1975 y lo sigue constituyendo en el Texto Refundido vigente.

Madrid y Cataluña -Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial y el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, respectivamente- se han apartado del sistema general, al pasar a ser

perspectiva diferente a la que se pueda plantear al afrontar la relación entre el Planeamiento General y los sucesivos Planes Parciales y Estudios de Detalles o la que se puede establecer entre los Planes Directores Territoriales y los Planes Generales.

b) Relaciones entre el Plan General y el Plan Especial

b.1) Concepto y características del Plan Especial

Los Planes Especiales son instrumentos de ordenación que normalmente desarrollan previsiones del planeamiento directivo territorial o del municipal general con diversas funciones y de contenido muy diverso (ordenación de un sector, realizando operaciones urbanísticas específicas, ejecución de material de obras de infraestructura y protección de elementos urbanísticos del territorio)⁴⁸. Son Planes territoriales⁴⁹ y sectoriales que en

pieza básica del sistema de Planes de Ordenación de todo el territorio de las respectivas Comunidades: en la Comunidad de Madrid, las Directrices de Ordenación Territorial (artículo 4.c)) y en Cataluña, el Plan Territorial General (artículo 4), pero aún cuando en estas Comunidades el Plan General de Ordenación Municipal haya dejado de ser la pieza maestra del sistema, sigue teniendo importancia capital en la ordenación urbanística.

⁴⁷ Dice MOYA, L., "Planes de Reforma Interior y Estudios de Detalle", en *La práctica del planeamiento urbanístico, Síntesis*, Madrid, 1994, p. 205, que el antecedente más antiguo de concepción de planeamiento interior de las poblaciones es de 1846 cuando en una Real Orden se habla de "Los planos generales de alineaciones" firmada por Pidal, Ministro de la Gobernación.

⁴⁸ Vid. ARROYO GARCÍA, J. et al, op. cit., p. 216. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones...*, cit., pp. 210-211. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 65. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 319.

vez de abarcar todos los extremos del ordenamiento únicamente se extienden a una materia concreta y especial⁵⁰.

En cuanto Planes de urbanismo que son, su naturaleza jurídica es la propia de este tipo de Planes⁵¹, aunque en la jerarquía del planeamiento urbanístico están subordinados a los Planes cuyas previsiones desarrollan, que en consecuencia no podrán modificar, sin perjuicio de precisar sus determinaciones cuando fuera

⁴⁹ El carácter de Planes territoriales es hoy un dato positivo, adelantado en su día por alguna opinión doctrinal. Vid. COSCULLUELA MONTANER, L., "El sistema de planificación urbanística en el ordenamiento italiano", RAP, núm. 53, pp. 229 y ss.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Sobre la calificación de los Planes urbanísticos", REDA, núm. 3, 1974, p. 510.

⁵⁰ La Ley del Suelo de 1956 admitía la figura de los Planes Especiales contraponiéndolos a los Planes Territoriales. Decía el artículo 13: "Sin perjuicio de la inclusión en Planes territoriales, el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas". Es más, ambas figuras estaban incluidas en distintas e independientes secciones del Capítulo I del Título I, concretamente, sección 1ª "Planes territoriales" y 2ª "Planes especiales".

Ahora bien, tal división entre Planes Especiales y Territoriales era artificiosa, puesto que, evidentemente, también los Planes Especiales son Planes Territoriales. En este sentido, el Tribunal Supremo dijo en una Sentencia de 7 de abril de 1967 que: "...estos Planes Especiales no son más que Planes Territoriales... que en vez de atender a todos los extremos del ordenamiento, sólo se extienden a una materia concreta y esencial, y por ello de adecuación a iguales normas, requisitos y condiciones que el planeamiento territorial de los aludidos preceptos 6 al 12...".

Tras la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo, ha desaparecido la distinción formal entre Planes Especiales y Territoriales, pasando a regular los Planes Especiales como Planes territoriales.

⁵¹ Vid. EMBID IRUJO, A., "Los Planes Especiales. Régimen jurídico general", REDA, núm. 70, 1991, pp. 179-180.

preciso.

Aunque normalmente tienen carácter complementario y de desarrollo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de los Planes Generales Municipales o de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, excepcionalmente, se admite la posibilidad de Planes Especiales independientes, sin la previa existencia de los instrumentos urbanísticos citados⁵². Esta posibilidad se planteó de forma directa cuando se publicó el vigente Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, el cual, en su artículo 76, núm. 3, establece que:

"En ausencia de Plan Director Territorial de Coordinación o de Plan General (y habrá que añadir, o de Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento), o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas..., podrán redactarse Planes Especiales que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con las siguientes finalidades...".

El artículo 76.3 que amitió la existencia de Planes Espe-

⁵² Dice un S. TS. de 20 de diciembre de 1984 (Az. 6704): "Los Planes Especiales no son un simple y automático desarrollo de todas y cada una de las previsiones del Plan General, sino que debe reconocérseles la autonomía y campo de actuación propio que es imprescindible para que puedan cumplir los fines específicos que los justifican, siempre y cuando respeten la citada estructura orgánica de ordenación del territorio y determinaciones generales de orden fundamental configuradas en el Plan General".

ciales sin previo Plan Director Territorial de Coordinación o Plan de Ordenación General produjo cierta polémica doctrinal en torno a su validez⁵³. Hoy se ha de entender resuelta en favor de la admisión de los Planes Especiales autónomos o independientes⁵⁴. Las últimas aportaciones doctrinales⁵⁵ y la jurispruden-

⁵³ Algunos autores, como GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 318-319; LARUMBE BIURRUM, P. M^a, "La figura del Plan Especial. Legislación sobre centros históricos", *RDU*, num. 57, 1978, p. 83 y RODRIGUEZ CARBAJO, J.R., "La relación entre los Planes Especiales de urbanismo y los Planes de ordenación general", *REDA*, núm. 40-41, 1984, pp. 113-114, sostienen la imposibilidad de la existencia de Planes Especiales autónomos después de la Ley 19/1975, de 2 de mayo. A SANZ PASTOR Y PALOMEQUE, C.J., "Acotaciones sobre la problemática presentada por la protección del patrimonio cultural mediante Planes Especiales de urbanismo", *REDA*, núm. 26, 1980, p. 465, le suscita reservas tal legalidad. Mientras que para otros autores, como ARCE MONZÓN, "Los Planes Especiales", en *Temas de Derecho Urbanístico*, Curso de Oviedo, 1980, p. 191; ARROYO GARCÍA, , et al., op. cit., p. 216; CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones...*, cit., pp. 210-211; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 66; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios... (Texto...)*, cit., p. 600; LAFUENTE BENACHES, M., "Los Planes Especiales de Reforma Interior", *RDU*, núm. 114, 1989, p. 86; LASO MARTÍNEZ, J.L., op. cit., p. 130; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Parte general*, Marcial Pons, Madrid, 1995, 5^a ed., p. 424; PAREJA I LOZANO, C., "Los Planes Especiales de Reforma Interior", *RDU*, núm. 114, 1989, p. 86; RICO LENZA, J., "La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los Planes Especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria", *RDU*, núm. 82, 1983, p. 14; VILLAR EZCURRA, J.L., op. cit., p. 61, no cabe albergar duda alguna sobre la admisibilidad de la validez, legalidad del precepto de razón.

⁵⁴ El artículo 17.1 del TR/76, in fine, era del siguiente tenor: "... Los Planes Especiales en ningún caso podrán sustituir a los Planes Generales como instrumentos de ordenación integral del territorio". En idéntico sentido aunque de forma más completa, se pronuncia el RP en el apartado 6º del artículo 76: "En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los Planes Generales municipales ni a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento...".

Asimismo, la validez de los Planes Especiales autónomos encuentra apoyo en el apartado 3º del mismo artículo 17, que se pronuncia en los siguientes términos: "Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo del

cia así lo entienden. Una sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1991⁵⁶ afirma que el artículo 17.3 del TR/76 y el artículo 76.3 RP permiten claramente una interpretación que hace posible los Planes Especiales sin previo Plan de Ordenación Integral.

Asimismo, una sentencia del TS de 2 de enero de 1991 admite la meritada legalidad. Una vez más aduce como fundamento el artículo 76.3 del RP, pero introduce una novedad: el precepto 35.2.a)

Plan Director Territorial de Coordinación o del Plan de Ordenación correspondiente, y en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad...". La meritada legalidad se refuerza a la vista del artículo 77 apartado 1º del RP.

Otro precepto susceptible de ser alegado es el 35 LS: "Cuando la iniciativa de los Planes Especiales se deba a entidades locales o urbanísticas especiales, su aprobación definitiva corresponderá: a) Si desarrollan un Plan General de Ordenación, a los órganos competentes para aprobar los Planes Parciales. b) En los demás casos, al Ministro de la Vivienda".

Por lo que respecta a la legislación vigente deben citarse los artículos 118: "Los Planes especiales que desarrollen y se ajusten...; en los demás casos..."; 65.6: "... podrán formularse directamente planes especiales"; 84: "3. En ausencia del Plan Territorial, de Plan General o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas... podrán redactarse Planes Especiales... 4. Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo del Plan Territorial o del Plan General de Ordenación correspondiente; y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad... 5. "En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Territoriales, a los Planes Generales Municipales ni a las normas complementarias o subsidiarias del planeamiento, en función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse".

⁵⁵ EMBID IRUJO, A., op. cit., p. 194 y PAREJA I LOZANO, C., Régimen del suelo no urbanizable, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 165.

⁵⁶ Az. 766.

de la LS. El tenor de la sentencia es el que se transcribe:

"La Ley del Suelo en el artículo 35.2.a) y b) y el artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico permite que éstos se elaboren sin servir de desarrollo a un Plan General de Ordenación...".

El Tribunal Supremo ha mantenido esta misma posición tras la publicación del Real Decreto-Ley 16/1981. Así, en una sentencia de 22 de enero de 1992⁵⁷ dice:

"El Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, distingue, en relación con los Planes Especiales, aquellos que "desarrollan y se ajustan a las determinaciones del Plan General" -art. 5.1- y los que "no desarrollen el planeamiento general" -art. 6.5- atribuyendo la competencia para su aprobación definitiva, en el primer caso, a los Ayuntamientos de capitales de provincias y ciudades de más de 50.000 habitantes, y manteniendo, para los segundos, la regla general de competencia establecida en la Ley del Suelo y en el Reglamento de Planeamiento"⁵⁸.

Y por si no se entendiese el porqué de esta distinción com-

⁵⁷ Az. 759.

⁵⁸ Vid. en el mismo sentido las Ss. TS de 13 de febrero de 1989 (Az. 1116), 28 de noviembre de 1990 (Az. 9338) y 4 de abril de 1991 (Az. 3283).

petencial el mismo Tribunal lo ha explicado de una forma razonable:

"Efectivamente el elemento determinante de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Especiales no es sólo el de su iniciativa sino también sobre todo el de su relación con otro planeamiento territorial o general como evidencia el art. 6.5 del Real Decreto-ley 16/1981...: la atribución de la competencia a un órgano superior -el Conseller- responde a la finalidad de fortalecer las garantías del control y la intensidad de la necesidad de tales garantías varía según que exista o no un planeamiento territorial o general anterior en el que ya se haya reflexionado y decidido sobre el objeto al que se refiere el Plan Especial. En definitiva es la ausencia de un planeamiento más amplio y previo la que hace peligrosa la solución del Plan Especial y por tanto la que determina la procedencia de controles de superior jerarquía" (Sentencia de 22 de abril de 1992)⁹⁹.

Otra característica de los Planes Especiales es que tienen carácter independiente respecto de los Planes Parciales, dado que, cuando desarrollan previsiones contenidas en los Planes Generales o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento es posible la formulación de Planes Especiales sin ne-

⁹⁹ Az. 3837. Vid. en idéntico sentido una S. TS de 23 de abril de 1992 (Az. 3839).

cesidad de previa aprobación de Plan Parcial (artículos 84.2 TR/92 y 76.2 RP), porque en estos supuestos de Planes Especiales ejecutivos o de desarrollo de aquéllos, el nivel operativo de los Planes Especiales tiende a asemejarse al de los Planes Parciales, lo que tiene reflejo en otros preceptos legales⁶⁰.

La nota que de modo peculiar los caracteriza, radica en la singularidad de sus objetivos, en cuanto que tienen por objeto regular determinados elementos o aspectos del territorio. No son Planes de ordenación integral del territorio, sino que tienen por objeto una específica finalidad de la ordenación, que puede ser cualquiera de las que señala el artículo 84 del Texto Refundido en vigor⁶¹. Son Planes que ordenan el territorio desde un punto de vista sectorial y no global.

Por ello, en base a su específica finalidad, en ningún caso pueden utilizarse los Planes Especiales como instrumentos de ordenación integral del territorio, ni sustituir, por consiguiente, a los Planes Directores Territoriales de Coordinación o a los Planes Generales Municipales en su función de instrumentos de ordenación integral, por lo que, no podrán contener ninguna deter-

⁶⁰ El artículo 85.2 del TR/92 dispone que los Planes Especiales de Reforma Interior contendrán las determinaciones y documentos adecuados a los objetivos perseguidos por los mismos, y como mínimo los previstos para los Planes Parciales. Pronunciamiento éste que entendemos es extensible a todos los Planes Especiales, siempre que sea acorde con la finalidad que persigan.

Por lo que respecta al Texto Reglamentario, Vid. los artículos 77.3, 84. 1 y 85.1 del RP.

⁶¹ De tenor casi idéntico es el artículo 76 del RP.

minación sobre clasificación del suelo, que constituye función exclusiva de los instrumentos generales de planeamiento urbanístico.

Por último, pueden constituir, en su caso, un instrumento de necesaria aplicación si está prevista su formulación en cualquiera de los instrumentos generales de planeamiento de que son desarrollo.

En resumen, los Planes Especiales tienen naturaleza normativa; asimismo tienen carácter complementario o de desarrollo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de los Planes Generales o de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, si bien excepcionalmente se admiten los Planes Especiales independientes; por otra parte, son instrumentos independientes de los Planes Parciales; y, por último, son Planes sectoriales y no de ordenación integral del territorio que no pueden sustituir a los instrumentos de planeamiento jerárquicamente superiores.

b.2) Modificación del Plan General por un Plan Especial de Reforma Interior⁶²

⁶² Los PERI se contienen en el artículo 85 del TR/92 -23 del TR/76- con carácter ordenador del suelo urbano. El RP los regula en los artículos 83 a 85, sin perjuicio de que cuando abarquen edificaciones a proteger les sea aplicable lo dicho en su artículo 82 sobre Planes Especiales de Mejora del Medio Urbano y Rural.

1. Consideraciones generales

Las disposiciones generales pueden ordenarse en torno a dos criterios, el de jerarquía normativa y el de jerarquía material. El primero de ellos hemos de obviarlo en nuestro estudio, por cuanto que no resulta de aplicación en la relación existente entre el Plan Especial de Reforma Interior y el Plan General. El segundo justifica que sea aplicable la disposición más general sobre la menos general⁶³.

Este principio de jerarquía normativa deberá o no modularse según que la reforma interior introducida por el Plan Especial esté o no prevista por el Plan General. En el supuesto de que la reforma haya sido prevista por el Plan General, el Plan Especial está obligado a ajustarse a las determinaciones de aquél. Desde esta perspectiva, el Plan Especial de Reforma Interior será, en

⁶³ PAREJA I LOZANO, C., *Contenido y alcance...*, cit., explica la relación entre los Planes Especiales de Reforma Interior y el Plan General en base a la teoría del "curso de normas". Así, dice: "Se produce entre ambas normas (el PERI y el Plan General) lo que en teoría de las fuentes de denomina "curso normativo" entre una norma de carácter general de vigencia anterior y una norma especial posterior con un ámbito y objetivos específicos, curso normativo en el que no se plantea un conflicto entre la vigencia de estas normas, sino de elección sobre la aplicabilidad de alguna de ellas, elección que se inclina en favor de la norma especial como consecuencia de su propia naturaleza: se trata de una norma con carácter especial promulgada con la finalidad de alcanzar unos objetivos específicos en un ámbito ya regulado previamente por la norma general, por lo que la formación de la norma especial carecería de sentido si no estuviera vinculada a su directa aplicabilidad en el ámbito en que opera". Vid. también a DE VICENTE DOMINGO, R., "Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal", *RDU*, núm. 94, 1995, pp. 65 y ss.

unos casos, de mera aplicación y, en otros, de aplicación y desarrollo de las previsiones del Plan General⁶⁴.

Por el contrario, el meritado principio aparece más modulado cuando se trata de operaciones no previstas en el Plan General⁶⁵, lo cual resulta, como ha señalado la doctrina⁶⁶, cuando menos paradójico, al recibir mejor trato jurídico la imprevisión que la previsión. En este supuesto, el Plan Especial de Reforma Interior goza de cierta autonomía en su formulación con el único límite de no modificar la estructura fundamental del Plan General⁶⁷. Por consiguiente, el PERI ha dejado de ser mero ajuste o desarrollo de las previsiones contenidas en el Plan General de Ordenación para pasar a ser un Plan independiente.

⁶⁴ Vid. LAFUENTE BENACHES, M., op. cit., p. 85-86.

⁶⁵ A este tipo de Planes corresponde, tal y como ha declarado una S. TS de 26 de julio de 1993 (Az. 5587), el aprobado, para el Conjunto Histórico-Artístico de San Juan y San Francisco, en Telde, por el Ayuntamiento de dicha Ciudad, y, definitivamente, por la Comunidad Autónoma. La formulación de este Plan constituye un ejemplo de la excepción al carácter normalmente derivado del Plan Especial, que encuentra cobertura en el artículo 76.3 del RP, precepto éste que posibilita la redacción de Planes Especiales que permitan adoptar medidas de protección en ausencia de Planes Directores Territoriales de Coordinación o de Plan General.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Dice una S. TS de 20 de diciembre de 1984 (Az. 6704): "Los Planes Especiales no son un simple y automático desarrollo de todas y cada una de las previsiones del Plan General, sino que debe reconocérseles la autonomía y campo de actuación propio que es imprescindible para que puedan cumplir los fines específicos que los justifican, siempre y cuando respeten la citada estructura orgánica de ordenación del territorio y determinaciones generales de orden fundamental configuradas en el Plan General".

Por ello, el apartado 4º del artículo 84⁶⁸ dispone que, "los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo del Plan Territorial o del Plan de Ordenación correspondiente, y, en su defecto, contendrán las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes". Sin embargo, la Ley del Suelo, en coherencia con el apartado 5º del artículo 84, dispone que los Planes Especiales "en ningún caso pueden sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio"⁶⁹.

La doctrina del Tribunal Supremo respecto a la inmodificabilidad de la estructura del Plan General es clara:

"... en los Planes Especiales se admite, con mayor amplitud (según proclama la jurisprudencia de esta Sala), la ejecución de actuaciones, limitadas al suelo urbano, siempre que no modifique la estructura fundamental de aquél..." (S. de 30 de diciembre de 1987)⁷⁰.

Entendemos que la interpretación que debe hacerse del límite impuesto no es otra que la intención del legislador de arbitrar

⁶⁸ Precepto 17.3 del TR/76.

⁶⁹ Dice una sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1989 (Az. 7484): " En todo caso lo único que no puede hacer un Plan Especial, el único límite legal que se le impone, es el de no poder sustituir a los planes generales municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio".

⁷⁰ Az. 9947.

un mecanismo que permita la solución de aquellos problemas que no hayan sido previstos por el Plan General y que requieren una actuación concreta e inmediata, pero también trata de impedir, con la fórmula "el Plan Especial no modificará la estructura fundamental de aquél", que los Planes Especiales de Reforma Interior constituyan el mecanismo idóneo para, con su formulación sucesiva, alterar la concepción general del Municipio tal y como en su día fue pensada. En otras palabras, que la formulación sucesiva de Planes Especiales de Reforma Interior no sustituya las instituciones de la modificación y revisión del Plan.

2. El respeto a la estructura fundamental del Plan General. Las operaciones integradas de reforma interior

Nos hallamos ante un instrumento de ordenación urbanística que, con la finalidad de mejorar la utilización de las áreas urbanas, previsión contenida en el artículo 85.1 del TR/92⁷¹, puede ordenar la regulación urbanística "ex novo" de un área del suelo urbano con la única imposición, en relación al Planeamiento General, de no modificar su estructura fundamental.

⁷¹ Artículo 12 de la LS de 1956. Este precepto fue duramente criticado. Así, se dijo: "Una singular clasificación de los Planes y Proyectos, que aparece como estrambote, es la contenida en el art. 12 (HERRERO LOZANO, citado por GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios... (Texto...), cit., p. 610). También PERALES (citado por GONZÁLEZ PÉREZ, J., ibidem) dijo al respecto: "precepto extraño, residual y, para mayor dificultad, no desarrollado".

En la reforma de 1975 el P.E.R.I. pasa a ser una clase de Plan Especial (artículo 23.1 del TR/76); y desaparece el Plan de extensión.

Es preciso delimitar el concepto de estructura fundamental pues constituye el límite negativo de las posibilidades innovativas de los Planes Especiales de Reforma Interior, junto a las prohibiciones de no poder sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio y clasificar el suelo. Esta idea es sostenida por el TS en una sentencia de 20 de diciembre de 1984⁷² en la que la aplicación de la tesis de que los Planes Especiales no pueden modificar la clasificación del suelo y deben respetar la estructura fundamental del Plan General lleva a afirmar:

"... fácil es concluir, a tenor de lo dispuesto en los artículos 12.1.a) y b) del Texto citado y 25 y 26 del RP que los Planes Especiales contemplados en el artículo 17 del mismo Texto y 76 del dicho Reglamento inciden en ilegalidad y son por ello inaplicables si introducen modificación esencial en la clasificación del suelo y sistema de comunicaciones establecidos en el Plan General Municipal, pues la primera es determinación general básica y el segundo elemento perteneciente a la estructura fundamental y orgánica de la ordenación..."⁷³.

⁷² Az. 6704.

⁷³ El TS rebatió la argumentación aducida por quien interesó la validez de la modificación efectuada como sigue: "... sin que contra ello pueda aceptarse el argumento de que, en último término, el Plan Especial equivale a una válida modificación parcial con ruptura del esquema general de ordenación diseñado por el Plan General, debe tenerse presente que para modificar un Plan General no basta con que se haya aprobado otro instrumento de planeamiento en un procedimiento sometido a iguales o similares trámites que los exigidos para la modificación del mismo, sino

A partir de la Legislación del Suelo la doctrina científica ha intentado delimitar el concepto de estructura fundamental. Entre las opiniones más autorizadas en la materia destaca, en primer lugar, la de ARGULLOL MURGADAS para quien el planeamiento especial que regula las operaciones no previstas por el Plan General está constituido por las determinaciones del Planeamiento General sobre la clasificación del suelo⁷⁴, la estructura general y orgánica del territorio⁷⁵, medidas de protección⁷⁶, indicado-

que es necesaria constancia expresa de esa finalidad modificativa y que ésta, siendo parcial, respete la concepción orgánica que preside el Plan General..."

⁷⁴ Así lo disponía el artículo 12.1.a), en la actualidad precepto 72.2.a). En el nuevo artículo se añade "y calificación urbanística" y se suprime "con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptados". Tienen su correlativo en el RP, artículo 19.1.a).

⁷⁵ Antes artículo 12.1.b), ahora 72.2.b). En la nueva redacción desaparece la referencia a "centros públicos". Tiene su correlativo en el RP, artículo 19.1.b).

⁷⁶ En el TR/76 la regulación correspondía al artículo 12.1.d), hoy es el precepto 72.2.f).

El Plan General ha de contener, de conformidad en cada caso con la legislación específica, las medidas para:

- Protección del medio ambiente. Así: Ley 38/1972, de 23 de diciembre; Decreto 2107/1968, de 16 de agosto; Decreto 912/1971, de 22 de abril y Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio.

- Conservación de la naturaleza y del paisaje y elementos naturales: Protección de las aguas continentales (artículos 84 a 100 LA), vertidos de las aguas del mar (Resolución de 23 de abril de 1969) y conservación del suelo (Ley de 18 de octubre de 1941, sobre repoblación forestal); Ley de Montes de 8 de junio de 1975 (artículos 57 a 60). También existen normas especiales en la legislación autonómica.

- Conservación del conjunto urbano e histórico (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

res de la revisión⁷⁷ y usos globales e intensidades de los mismos que se derivan de la ordenación pormenorizada anterior, esto es, la establecida por el Plan General al regular específicamente el suelo urbano. Asimismo, los porcentajes que se derivan de los espacios públicos o de interés público no integrados en la estructura general y orgánica del territorio constituyen también unos lindes mínimos insalvables⁷⁸.

Para PAREJO ALFONSO⁷⁹ este concepto sólo es determinable en concreto a la vista de un supuesto específico, a partir de las prescripciones del planeamiento de clasificación del suelo y las directamente dirigidas a la definición de la estructura general y orgánica del territorio empleando los criterios que queden explicitados.

Por su parte, FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R. equipara la "estructura fundamental" con la "estructura general y orgánica de la ordenación del territorio".

Para PAREJA I LOZANO, la inexistencia de una definición formal de este concepto en la vigente legislación urbanística lleva

⁷⁷ Tal determinación correspondía al Plan General por imperativo del artículo 12.1.e) del TR/76. Hoy artículo 72.2.g) del TR/92.

⁷⁸ Cfr. *Estudios de Derecho...*, cit., p. 109.

⁷⁹ Cfr. "Un problema crucial en la ordenación urbanística en la hora actual: la relación plan general-plan especial. A propósito de la formulación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo", *RDU*, núm. 89, 1986, p. 683.

a un intento de comprensión del mismo que no se basa en la descripción de unos elementos específicos, sino que tiene su fundamento en los criterios que deberían permitir, en cualquier momento, una valoración del nivel mínimo de relación entre los PERI no previstos y los Planes Generales. Se trata, a su juicio, de un ejemplo claro de inaplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados.

En nuestra opinión, la estructura fundamental del Plan General es equiparable a la estructura general y orgánica del territorio. Así pues, para su definición hemos de remitirnos a los artículos 72.2.d) del TR/92 y 25 del RP, que disponen:

"Estructura general y orgánica del territorio integrada por elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación⁸⁰ y sus zonas de protección, de espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicas⁸¹, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y de equipamiento comunita-

⁸⁰ Que incluye las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de las redes viarias y ferroviarias, y las áreas de acceso a las mismas, puertos, aeropuertos y, en general, las instalaciones vinculadas al sistema.

⁸¹ La Ley dice, EZQUIAGA, J.Mª, "El Planeamiento Municipal", en *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, p. 97, "concede con plena justificación una relevancia primordial al sistema de espacios libres como elemento estructurante del espacio urbano... precisa que dichos espacios libres deberán destinarse a parques y zonas verdes públicas, es decir, no deben tener un carácter residual con meros espacios no edificados, sino una calificación positiva en el planeamiento, que además ha de integrar un "sistema", es decir, una organización articulada y coherente en el conjunto de la estructura urbana".

rio" (artículo 72.2.d)).

"Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo:

a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos.

b) El sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas.

c) El sistema general de espacios libres constituido por:

- Parques urbanos públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante, en relación al total de población prevista en el Plan. En estos parques sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no supongan restricción del uso público.

- Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas.

d) El sistema general de equipamiento comunitario, que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinados a usos:

- Administrativos

-Comerciales

-Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial

- Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios

e) Aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y análogas⁸² (artículo

⁸² Como bien dice EZQUIAGA, J.M^a, op. cit., p. 99, "la importancia práctica de este apartado es capital ya que el diseño anticipado de las redes, que lógicamente deberá concertarse con los organismo públicos y privados responsables de su explotación permitirá el establecimiento de reservas de suelo en el futuro

25 del RP).

La jurisprudencia dominante sobre esta cuestión ha señalado en que consiste la "estructura fundamental de los Planes Generales" también denominada "general y orgánica de la ordenación del territorio":

"El concepto positivo de "estructura fundamental de los Planes Generales" debe obtenerse mediante un análisis de los preceptos legales y reglamentarios que se refieren al mismo entre los que destacan el 10, 11 y 12 de la Ley del Suelo y 15, 17 y 25 del Reglamento de Planeamiento, y dicho análisis conduce a la conclusión de que dicha estructura, también denominada "general y orgánica de la ordenación del territorio", consiste en un conjunto de sistemas generales, detallados con toda precisión en el último de los artículos reglamentarios citados, que se establecen en atención a la población prevista en el Plan en su conjunto y no a una específica clase de suelo" (S. TS de 21 de marzo de 1984)⁸³.

La sentencia constituye sin lugar a dudas el mejor exponente de la concepción que nuestro Tribunal Supremo hace del término

agilizarán y abaratarán de manera notable la obtención de suelo y los trazados, permitiendo además minimizar los impactos ambientales y sobre la población residente que la imprevisión de estas infraestructuras supone frecuentemente".

⁸³ Az. 1393.

"estructura fundamental". Recoge los preceptos de la legislación urbanística en los que se alude al concepto que ocupa nuestra atención⁸⁴. Así, los artículos 10, 11 y 12 encomiendan al Plan General la definición de los elementos fundamentales de la estructura general, concretando su contenido en el precepto 12 al decir:

"estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos"⁸⁵.

Un ejemplo de modificación de la estructura fundamental del Plan General lo constituye el Plan Especial de Protección y Mejora del casco urbano de San Cugat del Vallés (Barcelona). Importa subrayar, y así lo hizo la sentencia del TS de 9 de marzo de 1993⁸⁶, "que el propio punto 5.9 de la Memoria reconoce que en algún extremo se modifica la estructura general y fundamental del Plan General Metropolitano, y, que en el punto 5.20 se señala: "en el Plan Especial se opta por resolver la problemática a tra-

⁸⁴ Los preceptos, como es lógico, corresponden a la legislación anterior.

⁸⁵ En el actual TR desaparece la referencia a centros públicos (artículo 72.2.d)).

⁸⁶ Az. 1601.

vés de modificaciones puntuales del Plan General". El Tribunal pudo comprobar que el Plan impugnado modificaba el Plan de superior jerarquía en cuanto a "calificaciones, aumento de la altura reguladora máxima, prolongación de la planta baja, aumento de la profundidad edificable, normativa urbanística, etc.", pero sobre todo implicaba "rectificación de la red viaria básica en cinco puntos y transformación de zona verde". En esta situación, el TS hubo de concluir que resultaba inviable el acuerdo de aprobación definitiva del Plan litigioso.

En otros casos el TS también hubo de declarar la improcedencia del PERI por suponer una modificación sustancial del Plan General. El TS así lo entendió en una sentencia de 5 de febrero de 1991⁸⁷. El Tribunal, tras aseverar que "...del informe emitido para mejor proveer por el perito, como ampliación y aclaración del anteriormente emitido, se desprende que la parte de vial que discurre en primera fase de Este a Oeste puede decirse que se ajusta al Plan General, pero no se ajusta en la anchura del vial, en su traza en zona norte y en que quedan espacios entre ambos viales del Plan General y Especial sin calificar urbanísticamente", llegó a la conclusión de que:

"estamos en presencia de una patente contradicción con el Plan General que lejos de merecer el amparo jurisdiccional propicia que se declare la nulidad del acuerdo del Consejo Metropolitano ... por no ser ajustado a Derecho".

⁸⁷ Az. 766.

A la misma conclusión de anular el PERI impugnado llegó el TS en una sentencia de 9 de marzo de 1993⁸⁸. Las alteraciones operadas por el Plan litigioso en cuanto al sistema viario infringían el límite impuesto por la legislación urbanística a estos instrumentos de ordenación: el quebrantamiento o afectación de la protegida e intocable estructura general del Plan.

La aplicación que el TS ha hecho del concepto demuestra que rara vez ha estimado conformes a Derecho operaciones de reforma interior que se acercaran al tope conceptual mencionado⁸⁹. Por el contrario, solamente ha permitido la mutación de concretas calificaciones de suelo u otras determinaciones⁹⁰. El Tribunal Supremo ha declarado que el cambio de calificación o destino específico del suelo urbano previsto en el Plan General es consustancial con los PERI, al tiempo que afirma la improcedencia de equiparar cambio de uso o calificación de suelo con modificación de estructura fundamental. Esta idea ha sido resaltada por el TS en la sentencia ya citada de 21 de marzo de 1984:

⁸⁸ Az. 1601.

⁸⁹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, p. 237.

⁹⁰ La regla general es la alteración de usos pormenorizados, aunque en algunas ocasiones dicha regla quiebra en favor de variaciones de mayor alcance. Así, a modo de ejemplo, puede citarse una sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1984 (Az. 1985/427): El Plan Especial sustituye un uso industrial por dos centros de EGB de 16 unidades, un Centro de formación Profesional, Ambulatorio, Club de Jubilados y una zona deportiva; S.TS de 31 de diciembre de 1985 (Az. 6553): cambio de uso industrial al de equipamientos docentes; S. TS de 25 de febrero de 1989 (Az. 1299): reducción de alturas".

"El cambio de calificación o destino específico del suelo urbano previsto en el Plan General es consustancial con los Planes de Reforma Interior, y de ello se deriva la imposibilidad conceptual de equiparar cambio de uso o calificación del suelo con modificación de estructura fundamental, pues si el artículo 23.3 señala como límite de legalidad de los Planes Especiales de Reforma Interior no previstos en el Plan General el que no afecten a esa estructura fundamental, es incuestionable que esa norma admite la existencia de Planes Especiales que no la modifican, y tal admisión legal se niega al sostener esa equiparación entre cambio de calificación y estructura fundamental, en cuanto que con dicha equiparación todos los Planes de Reforma Interior no previstos en el Plan General infringirían el citado artículo 23.3 y se eliminaría del ordenamiento urbanístico la categoría de Planes Especiales, que no estando contemplados en el Plan General son, sin embargo, legales cuando no modifican su estructura fundamental"⁹¹.

El artículo 83.3 del RP dispone como límite de legalidad de los Planes Especiales de Reforma Interior no previstos en el Plan General la imposibilidad de modificar la estructura fundamental de éste. Por consiguiente, de la interpretación "a sensu contrario" del citado precepto se deriva la existencia de Planes Especiales de Reforma Interior que no modifican dicha estructura.

⁹¹ En análogo sentido, Ss. de 28 de diciembre de 1984 (Az. 1985/427), 31 de diciembre de 1985 (Az.6553).

Esta conclusión resultaría improcedente si se admitiese la equiparación entre cambio de calificación y estructura fundamental, dado que, al ser el cambio de calificación lo propio de estos Planes su formulación constituiría siempre una vulneración de la estructura fundamental del Plan General que es precisamente lo que se prohíbe. Así pues, admitir tal equiparación es como decir que todos los Planes Especiales de Reforma Interior modifican la estructura fundamental. O dicho de otro modo, es privar de sentido al artículo 83.3 que implícitamente reconoce la existencia de Planes Especiales de Reforma Interior que no modifican la estructura fundamental del Plan General.

El Tribunal Supremo en una sentencia de 28 de diciembre de 1984 hubo de pronunciarse sobre la nulidad del PERI del Polígono Industrial de Font Santa del Municipio de S. Juan Despí. El TS partió de los antecedentes de hecho que de manera precisa y acertada habían sido recogidos por la sentencia apelada, según los cuales:

"La génesis, fundamentación, objetivos y finalidad del Plan Especial de Reforma Interior del Polígono Industrial de San Juan Despí se encuentra en la urgente necesidad de resolver la grave carencia de equipamientos de la comunidad humana asentada en el Sector de los Planes y en el Polígono Residencial Levante, necesitada como mínimo de dos Centros de Educación General Básica de 16 unidades, un Centro de For-

mación Profesional, dos Guarderías, un Ambulatorio y Club de Jubilados y una Zona Deportiva, eligiendo el Ayuntamiento la única solución impuesta por la imposibilidad de encontrar otros terrenos, de proyectar dichos equipamientos comunitarios en suelo comprendido dentro del Polígono Industrial de Font Santa, calificado en el Plan Metropolitano de "zona industrial"...".

Estos antecedentes, dice la sentencia:

"llevaron a la sentencia apelada a declarar nulo dicho Plan Especial por entender que es incoherente con el Plan Metropolitano en cuanto altera la calificación del suelo contenida en éste y modifica sustancialmente su estructura fundamental...".

Ahora bien, esta doctrina, dice el Tribunal Supremo, no es de aceptación, porque de conformidad con lo declarado por la misma Sala en las sentencias de 21 de marzo⁹² y 20 de diciembre de 1984⁹³, entre otras⁹⁴, "el cambio de calificación o destino específico del suelo urbano previsto en el Plan General es consustancial con los Planes de Reforma Interior y de ello se deriva

⁹² Az. 1393.

⁹³ Az. 6704.

⁹⁴ Por ejemplo, las Sentencias de 10 de abril y 31 de diciembre de 1985 (Az. 2197 y 6553), 21 de mayo de 1986 (Az. 3265), 14 de marzo de 1988 (Az. 2156), 21 de marzo de 1990 (Az. 2250), 17 de marzo de 1992 (Az. 3275).

la imposibilidad conceptual de equiparar cambio de uso pormenorizado o calificación del suelo con modificación de estructura fundamental". El Tribunal continuó su argumentación limitándose a reproducir la tesis expuesta en la sentencia ya citada de 21 de marzo de 1984.

El TS en una sentencia de 10 de abril de 1985⁹⁵ se enfrentó al problema de determinar si la modificación del emplazamiento de una subestación de suministro de energía eléctrica operada por un PERI en el ámbito del Plan Parcial número 25 de Valencia alteraba la estructura fundamental del Plan General. El Tribunal Supremo, partiendo de lo que la jurisprudencia entiende por estructura fundamental del Plan General, llegó a la conclusión de que "no resulta razonable entender que una modificación tan puntual y concreta como es la alteración del emplazamiento de la subestación discutida pueda repercutir en la estructura fundamental del Plan".

En otra sentencia de 6 de junio de 1990⁹⁶ el Tribunal Supremo declaró procedente un Plan Especial que modificaba el Plan General en materia de alturas, plantas y volúmenes para lograr el objetivo de protección del patrimonio histórico al que estaba destinado. Los autos tienen su origen en la impugnación de la licencia urbanística otorgada por el Ayuntamiento de Mataró el 10 de junio de 1984 en la que se autorizaba, para cumplir el

⁹⁵ Az. 2197.

⁹⁶ Az. 4814.

objetivo de protección del patrimonio histórico al que estaba afecto el Plan Especial en cuestión, el aumento del volumen de edificación. Este aumento de volumen modificaba las previsiones establecidas al respecto por el Plan General de Ordenación Urbana de Mataró. Así las cosas, el Tribunal después de admitir la posibilidad de que un Plan Especial modifique la ordenación establecida en el Plan General con el límite de que no puede sustituir a éste como instrumento de ordenación integral del territorio ni tampoco puede modificar la estructura fundamental que traza el Plan General, confirmó la licencia impugnada, por entender que el Plan Especial podía modificar al Plan General en el sentido apuntado si con ello se lograba la realización del objetivo protector perseguido. La modificación respondía, en palabras del TS a "la búsqueda de la armonía de las nuevas obras con su entorno".

La jurisprudencia impone combinadamente los tres límites que hemos visto: prohibición de sustituir al Plan General como instrumento de ordenación integral del territorio y de clasificar el suelo y respeto a la estructura fundamental.

Pero existe un supuesto límite especialmente problemático: el de las operaciones integradas de reforma interior no previstas en el Plan General. Ni la Ley ni el Reglamento definen expresamente este concepto. En una primera aproximación puede servirnos, por analogía, el concepto similar de unidad urbanística integrada

que es objeto de los Programas de Actuación Urbanística⁹⁷. El artículo 72.1 del RP las define como:

"aquellas actuaciones que tengan resultados, en adecuada correspondencia con la estructura general u orgánica prevista en el Plan General, la dotación de servicios y equipamientos suficientes para garantizar la satisfacción de las demandas propias de la población o de las actividades que en el ámbito de la actuación hayan de ubicarse, y las obras de infraestructura necesarias para garantizar la inserción en el momento de su puesta en servicio"⁹⁸.

Tres son las notas que pueden destacarse de esta definición: respeto a la estructura general y orgánica del PG, dotación de servicios y equipamientos proporcionados a la población, y obras de infraestructura adecuadamente insertadas en la ordenación general. Dichas notas son acomodables a los PERI⁹⁹.

A nuestro juicio, no es posible que el PERI realice una operación integrada si no existe una previsión expresa del PG y ello por varias razones, en primer lugar porque el PERI es un Plan derivado, ejecutivo y jerárquicamente subordinado al planeamiento

⁹⁷ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 238

⁹⁸ Vid. LLIDO SILVESTRE, J., "Suelo urbanizable no programado de actuación urbanística y unidades urbanísticas integradas", *RDU*, núm. 119, pp. 54-59.

⁹⁹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 238

general, cuyo objetivo no es la ordenación integral del territorio; en segundo lugar, la legislación urbanística impone a los PE la prohibición de sustituir a los PG en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, lo cual no parece resultar compatible con la posibilidad de que el PERI efectúe operaciones integradas de reforma interior no previstas en el PG; y, por último en atención a una interpretación sistemática de la Ley del Suelo, sólo son viables esos PERI cuando la integración la llevan a cabo bajo los criterios que el PG establezca, pues es determinación de éste en suelo urbano la previsión de áreas de reforma interior que requieren la formulación del PERI fijando "explícitamente los objetivos que la reforma se propone y, al menos, los usos e intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista"¹⁰⁰.

Por último, la jurisprudencia viene declarando la inviabilidad de los PERI que pretenden la reestructuración de la totalidad o de un área del suelo urbano. Hay algunos ejemplos de este tipo en la jurisprudencia. Puede verse, por todas, una sentencia del TS de 6 de febrero de 1990¹⁰¹, referente a un PERI que suponía una nueva reestructuración de la totalidad del suelo urbano del término municipal de Alfafar (Valencia). En este caso el Plan Especial que contenía cinco títulos relativos a "Régimen jurídico del suelo y de las edificaciones", "Estudios de Detalle", "Condi-

¹⁰⁰ Vid. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., pp. 239-240.

¹⁰¹ Az. 945.

ciones de la edificación y sus usos", "Gestión y ejecución del planeamiento" y "Normas de protección", pretendía sustituir la ordenación de un Plan anterior cuyo contenido equivalía al de un Plan General, excediendo con ello los objetivos previstos para esta clase de Planes. Dice el TS:

"... en el presente caso no se está ante un Plan Especial que se limite a operaciones encaminadas a la descongestión o creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios que hagan necesaria una nueva calificación de determinados terrenos, sino ante unos objetivos más amplios que, ..., se identifican con los de un Plan General".

3. Normas de los Planes Generales que habilitan a los Planes Especiales de Reforma Interior para la realización de operaciones de reforma interior no previstas

Son normas de articulación o intermediación que contienen los Planes Generales con la finalidad de habilitar a los PERI la realización de sus objetivos de mejora de algunas áreas del suelo urbano¹⁰².

El Plan General, ante la imposibilidad de estudiar con detalle las operaciones de reforma, prevé de forma genérica la posibilidad de que, cuando resulte preciso, se elaboren PERI para

¹⁰² Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 242.

las zonas necesitadas. El Plan General no determina los objetivos de la posible reforma, ni tan siquiera los usos o intensidades de los mismos que habrán de resultar de la reforma prevista.

El régimen de modificación de estos Planes Especiales respecto del Plan General es directo, no resulta precisa la tramitación del Plan habilitante¹⁰³.

Un ejemplo de normas habilitantes de operaciones de reforma interior no previstas en el PG lo constituye el PG Metropolitano de Barcelona sobre el que se ha pronunciado el TS:

"... los artículos 16 y 17 de sus normas urbanísticas ... respondiendo a los citados objetivos de descongestión y dotación de equipamientos, expresamente de forma clara disponen que "las operaciones de reforma interior que incrementan las superficies del suelo para vías o plazas públicas, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes, centros asistenciales y demás servicios de interés público especial se entenderán comprendidas en el artículo 23.3. LS, aunque no estuvieran especialmente previstas en este Plan General. Estas operaciones podrán llevarse a cabo mediante la redacción del Plan Especial de Reforma Interior sin modificar

¹⁰³ En una S. de 21 de marzo de 1984 (Az. 1393) dice el TS: "los PERI no previstos en el Plan General, pueden modificar el uso del suelo establecido en el Plan General, sin necesidad de una previa o simultánea revisión del mismo por no venir integrada la calificación de ese uso dentro de su estructura fundamental".

previa o simultáneamente el Plan General".

En el mismo sentido, una S TS de 17 de febrero de 1987¹⁰⁴ hace referencia al artículo 67 de las Normas del Plan General Metropolitano de Barcelona que habilita a los Planes Especiales para corregir los límites de las zonas cuando se trate de ajustes debidos a las características topográficas de los terrenos.

c) Relaciones entre el Plan General y el Plan Parcial¹⁰⁵

¹⁰⁴ Az. 3202.

¹⁰⁵ El concepto de Plan Parcial de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956 concordaba con el que había mantenido la Comisión Superior de Ordenación Urbana de Barcelona, que en su Memoria de 1944 los definía como documentos de concreción de las directrices señaladas por el Plan General, con capacidad para establecer fórmulas que debían materializarse.

Conforme a este criterio, que se recogió en la primera Ley Urbanística, el Plan General debía señalar los elementos de la estructura general del territorio y el planeamiento parcial debía fijar el uso detallado de los terrenos. Sin embargo, los pequeños Municipios no llegaron a diferenciar ambas figuras, y el Plan General se redactó con todo detalle, asumiendo la función reservada al Plan Parcial, por lo que aquéllos se aplicaron irregularmente de forma directa (hasta que la Reforma de 1975 modificó los criterios para ordenar el suelo urbano desde el propio Plan General, reconociéndose la mayor operativa de esta medida) y los Planes Parciales se pudieron redactar sin que se hubiesen formulado los Generales conforme a la Ley de 1956, creándose transitoriamente una situación concurrente.

Derogado este aspecto de la LS de 1956, en el Texto Refundido de 1976, concretamente en el artículo 13, se les señalaba como objetivos: "1. Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto en el suelo clasificado como urbanizable programado, desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas complementarias y Subsidiarias del Planeamiento; y en el suelo clasificado como urbanizable no programado, el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística. No podrán redactarse Planes Parciales sin Plan General previo o Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y otras".

El Plan Parcial es un instrumento planificador de carácter derivado y ejecutivo e inserto en el sistema legal de planeamiento en el subsistema municipal, que desarrolla detalladamente la ordenación de un sector del suelo urbanizable, de acuerdo con las determinaciones previamente establecidas en el Plan General y, en su caso, en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y en los programas de Actuación Urbanística respecto al suelo clasificado como urbanizable no programado¹⁰⁶.

c.1) Modificación del Plan General por un Plan Parcial

En la jerarquía de planeamiento los Planes Parciales están subordinados al Plan General, y, por consiguiente, a través de éste, también lo están respecto de los Planes de categoría superior¹⁰⁷. Como establece el artículo 83.1 del TR/92 "no podrán redactarse Planes Parciales sin que previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente, el Plan General o Normas Subsidiarias del Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y otro".

Por lo que respecta a la legislación vigente, la regulación corresponde al artículo 83 cuyo contenido es casi idéntico al artículo 13 transcrito. En el primer párrafo se añade "o en el apto para urbanizar" y desaparece la alusión a las Normas Complementarias y, en el párrafo segundo, se añade la fórmula "que, previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente".

¹⁰⁶ Vid. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones...*, cit., p. 207. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 292. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley...*, cit., p. 571.

¹⁰⁷ Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., *Estudios de Derecho...*, cit., p.p. 71-76.

También la jurisprudencia ha destacado la vinculación jerárquica entre ambas figuras del planeamiento. Dice el Tribunal Supremo:

"El principio de jerarquía normativa -arts. 9.3 de la Constitución, 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 1 y 2 del Código Civil y 23.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado-, es plenamente aplicable a los Planes de Ordenación Urbana en razón de su naturaleza lo que implica que éstos no pueden vulnerar las determinaciones de otros instrumentos urbanísticos de rango superior y de los que deben ser desarrollo" (Sentencia de 17 de octubre de 1988)¹⁰⁸.

En los Planes Parciales, a diferencia de lo que ocurría con los Planes Especiales, hay que descartar su capacidad para modificar de forma directa una determinada calificación urbanística¹⁰⁹, siendo, por el contrario, necesario recurrir a la trami-

¹⁰⁸ Az. 7760. El Plan Parcial, dice una S. TS de 1 de julio de 1981 (Az. 3152), "depende por entero del Plan General y del marco legal que lo sustenta lo que ha motivado que la Jurisprudencia pueda hablar de jerarquía de los planes de urbanización, lo que impide que en un Plan Parcial pueda contradecir las previsiones del Plan General".

¹⁰⁹ La sanción que corresponde al PP que contradice el PG es la nulidad radical de pleno derecho. El TS ha declarado la nulidad del PP en múltiples ocasiones: Plan Parcial que pretende ordenar de modo urbano un suelo que el Plan General califica como "campo urbanizable" (S. TS de 18 de octubre de 1984; Plan Parcial que altera lindes de otros polígonos, altera la delimitación del suelo urbano del Grao, incluye zona verde pública sin estar calificada como tal en el PG (S. TS de 26 de septiembre de 1985, Az. 5288); Plan Parcial que reponde el derecho a utilizar bajo rasante el volumen del 20% que había sido suprimido por una

tación del pertinente procedimiento de modificación del Plan General¹¹⁰. Ahora bien, esto no significa la prohibición de ciertas modificaciones -que el Consejo de Estado en su Dictamen de fecha 13 de diciembre de 1969¹¹¹ tuvo a bien denominar modificaciones impropias-, concretamente, las que encuentran su apoyatura en la necesaria interpretación que el Plan Parcial debe hacer de las determinaciones contenidas en el Plan General para llevarlas a buen término¹¹².

En efecto, el Consejo de Estado en el citado Dictamen, analizó el problema que ahora planteamos. Estudió, en lo que a este punto se refiere, dos cuestiones:

modificación del Plan General (S. TS de 7 de octubre de 1985, Az. 5296); Plan Parcial que cambia la clasificación y calificación de unos terrenos que producen en general aumento de volúmenes y densidad de viviendas (S. TS de 17 de octubre de 1988, Az. 7760).

¹¹⁰ Las Ss. TS. de 24 de abril de 1981 (Az. 2198) y 22 de octubre de 1981 (Az. 4633) dicen: "... nada impide en el desarrollo del planeamiento urbano el que, mediante un Plan Parcial, no sólo se desarrollen los cometidos específicos a él atribuidos, sino que en actuación simultánea con la formación del mismo se lleve a cabo la modificación del Plan General, siempre y cuando, insistimos, los trámites seguidos sean los idóneos para poder producir este último efecto".

¹¹¹ Expediente número 36.702.

¹¹² Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 247: "hay que admitir una variada gama de modificaciones materiales o impropias, basadas, no en una voluntad unilateral de cambio, que está expresamente prohibida, sino en una interpretación de las normas y determinaciones del Plan General, que permita hacer viable el desarrollo y la ejecución del planeamiento, que no puede bloquearse en aparentes contradicciones o incompatibilidades producto de diversos factores".

"a) Si el precepto de la Ley citada debía entenderse derogado por la Ley de 12 de mayo de 1956 en el sentido de si "después de la Ley del Suelo, tal posibilidad de que el Plan Parcial modifique al comarcal está vigente". A lo que contesta diciendo que "siempre que tal modificación sea efectivamente para la mejor realización de los fines del Plan Comarcal y dentro de la función de desarrollo del mismo... parecer (que)... se fundamenta en que el Plan Parcial sigue así ajustándose a la función que le marca la Ley del Suelo y viene a perfilar sobre el terreno aquellos detalles que pueden contribuir a la mejor realización de los fines del Plan Comarcal".

b) Qué género de modificaciones interpretativas pueden introducirse. Dice el Consejo que, en estos casos, "más que de una modificación propia, (se trata) de una *modificación impropia* en el sentido de que supone una matización de sus elementos en función de las características del sector a que se aplica su ámbito, pues... está limitado por su objetivo y se reconduce a aquellos aspectos secundarios del planeamiento que no afectan a la naturaleza de los Planes y proyectos aprobados"... "... el Plan Parcial puede efectuar modificaciones impropias, porque se estima que las mismas no son tales modificaciones, sino aplicación de los principios esenciales del Plan Comarcal"¹¹³.

¹¹³ Vid. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., p. 594.

Es perfectamente admisible que el Plan Parcial altere las determinaciones del Plan General cuando la razón de ser de tales cambios no sea otra que la de llevar a buen término las previsiones del Plan que está llamado a desarrollar¹¹⁴. En otras palabras, la función de desarrollo inherente a estos instrumentos de planeamiento en ocasiones comporta, en ayuda de la consecución del óptimo resultado, la necesaria modificación de las previsiones contenidas en el instrumento de ordenación jerárquicamente superior.

Esta afirmación no puede entenderse formulada en términos absolutos, por cuanto que no es tolerable admitir toda clase de alteraciones, sino que sólo resultará procedente respecto de ciertas modificaciones. Así pues, el interrogante que se plantea es: ¿respecto de qué previsiones es admisible la modificación? La respuesta es, siguiendo al Consejo de Estado, las *modificaciones impropias*¹¹⁵.

¹¹⁴ Toda vez que, en aras de la eficacia que debe regir la actuación urbanística, un Plan no puede estar paralizado por una simple discrepancia técnica. Vid. PAREJO ALFONSO, L., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *DA*, núms. 218 y 219, 1989, pp. 15-67.

¹¹⁵ El Derecho francés acepta las "adaptations mineures" en el desarrollo de los Planes de Ocupación de Suelos. Vid. BOYSSOU, F., "Le contentieux administratif des P.O.S.", *EDCE*, núm. 34, p. 95. CRISTINI, R., *Droit de l'Urbanisme*, Paris, 1985, 2ª ed., p. 133. HOCREITÈRE, P. "Les principes du juge administratif en matière d'adaptations mineures", *Les Petites Affiches du 26 janvier 1987*, núm. 11, p. 12. JACQUOT, H., *Droit de l'Urbanisme*, Paris, 1989, 10ª ed., pp. 242-244.

Pues bien, podemos hablar de modificaciones impropias¹¹⁶ cuando las alteraciones que el Plan Parcial realiza respecto de las determinaciones del Plan General afectan exclusivamente a elementos secundarios del Plan del que trae causa con la única finalidad de hacerlo viable y práctico. El Plan Parcial puede introducir cambios cuando éstos respondan a una función de mera interpretación de las normas y determinaciones contenidas en el Plan General que permita hacer posible el desarrollo y la ejecución del planeamiento.

Planificar con detalle, como hace el Plan Parcial, suele plantear circunstancias que pueden exigir una cierta variación de las previsiones urbanísticas para lograr su ejecución. No se puede impedir la ejecución de un Plan por el hecho de que exista una discrepancia técnica con el General, cuando es posible adoptar una solución técnicamente adecuada a la realidad del terreno sin vulnerar la voluntad del Plan superior¹¹⁷.

Pero no existe un catálogo de alteraciones admitidas y excluidas, por lo tanto, para determinar si la alteración era necesaria e imprescindible para el desarrollo del Plan General, habrá

¹¹⁶ LASO MARTÍNEZ, J.L., op. cit., 592, entiende que las modificaciones impropias "no son producto de una voluntad de cambio, sino que lo que hacen es extraer del planeamiento superior una verdadera voluntad normativa adaptándose al instrumento de planeamiento en que se desarrollan y a la realidad del suelo ordenado".

¹¹⁷ Dice una S. TS de 17 de octubre de 1990 (Az. 8137): "Sería innecesario el planeamiento parcial si tuviera que seguir miméticamente las determinaciones del Plan General".

que estar a cada caso particular¹¹⁸.

El Tribunal Supremo en una sentencia de 6 de octubre de 1981¹¹⁹ hubo de pronunciarse sobre la procedencia de un Plan Parcial que incrementó en 1,5 Ha los terrenos destinados a zona verde. A juicio del Tribunal, el Plan Parcial respetó sensiblemente la superficie prevista en el Plan General.

Razona así el Tribunal:

"El Plan Parcial por la ubicación de lo que es su objeto, había de resolver arduos problemas que afectan al complejo de mayor transcendencia de Madrid y al operar sobre una zona de extensa e intensa edificación, se han justificado las actuaciones del Plan Parcial con vista de esa específica dificultad... es oportuno resaltar esos criterios racionales a partir de unas características reales para poder enjuiciar un planeamiento máxime cuando se trata de urbes ya edificadas y no de simples terrenos con proyección de futuro".

El reajuste de las determinaciones del PG opera con frecuencia en los enlaces de carreteras. Las características del sector

¹¹⁸ Pues como bien dice PERALES MADUEÑO, F. y MARTÍN CRESPO, J., "El desarrollo de los Planes Generales de Ordenación Urbana en Plan Parcial", *RDU*, núm. 21, 1971, p. 93: "El Plan Parcial debe ajustarse al general hasta donde técnicamente resulte posible".

¹¹⁹ Az. 4076.

sobre el que tiene que operar un Plan Parcial puede justificar un apartamiento de enlaces o de emplazamientos de carreteras inicialmente previstos. Aunque el sistema general de comunicaciones debe de definirse con la precisión suficiente para poder permitir un adecuado desarrollo del Planeamiento en Planes Parciales o Especiales, y, a tal efecto, establecer reservas de suelo necesarias y de sus áreas de acceso, esta previsión debe conectarse con la específica de los Planes Parciales de fijar redes de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación¹²⁰.

Es obvio que no siempre será posible, desde un punto de vista técnico, concretar las dos redes viarias en el punto previsto al efecto por el PG. El PP podrá variar el punto de conexión, sin incurrir, por ende, en nulidad, cuando dicho cambio no impida la finalidad del Plan General en este extremo: el fin que el Plan General persiguió cuando efectuó el trazado permanece.

El Tribunal Supremo consideró admisible la variación del trazado de un vial previsto en el Plan General dadas las dificultades para trazarlo pues era preciso salvar dos riberas:

"Que existe otro trazado diferente del previsto en el Plan General que, además de dar acceso al sector, representa un enlace más rápido a la carretera general y que facilitaría

¹²⁰ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 249.

la ordenación de otros terrenos.

En consecuencia, pues, carecería de razón de ser que el Plan Parcial estableciera un enlace con la red general de comunicaciones prevista en el Plan General, cuando las dificultades técnicas y sobre todo la previsión de una alternativa mucho más conveniente para la ordenación de las comunicaciones determinan el abandono del vial previsto en dicho Plan" (Sentencia de 6 de julio de 1987)¹²¹.

En estos casos la motivación del Plan Parcial debe ser exhaustiva debe justificar que no se trata de cubrir una omisión del Plan, aducir y acreditar las razones que impiden adoptar la previsión del Plan General y demostrar que la nueva solución respeta la finalidad inicialmente prevista.

El Tribunal Supremo en una sentencia de 17 de octubre de 1990 no llegó a la misma conclusión del pronunciamiento anterior. Los autos, en lo que ahora interesa, tienen su origen en la impugnación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial que modifica el Plan General. Los recurrentes interesan la declaración de nulidad del Plan Parcial por alterar la red viaria básica. La sentencia apelada y la dictada por el TS coinciden en afirmar que se han introducido variaciones de importancia en la trama viaria básica propuesta por el Plan General, de manera que han generado verdaderas modificaciones sustanciales del Plan Ge-

¹²¹ Az. 6679.

neral Metropolitano, llegando incluso a trascender fuera de su territorio de actuación. El TS se pronunció como sigue:

"... que las alteraciones impuestas en la red viaria básica constituyen verdaderas modificaciones sustanciales del Plan General que conciernen a elementos integrantes de la estructura fundamental y orgánica del territorio, no sólo dentro de los ámbitos y sector del planeamiento, sino que exceden de los mismos, superando con creces los límites impuestos a los Planes Parciales por los artículos 13 -hoy 83- de la Ley del Suelo y 45 del Reglamento de Planeamiento, referidos a la trama viaria interna del sector y su enlace con el sistema general de comunicaciones, sin que, en consecuencia, pueda decidir el trazado de éste, ya que esta determinación de carácter general corresponde al Plan General".

En la práctica las modificaciones operadas por los Planes Parciales no se limitan a la red viaria. Así en una sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1986¹²² el Plan Parcial impugnado pretendió cambiar la calificación de "zona de protección de carretera" que a un terreno, sobre el que se halla ubicada una gasolinera, había asignado el Plan General, por "zona verde". El TS aduciendo la imposibilidad legalmente prevista de que el PP modifique las determinaciones del PG resolvió en favor de la anu-

¹²² Az. 4889.

lación de la zona verde pretendida por aquél¹²³.

Otra sentencia de 17 de octubre de 1988¹²⁴, que examinaba la validez o ilegalidad de un Plan Parcial que asignaba a terrenos calificados en el Plan Comarcal de Maresme como suelo agrícola permanente, en el que no se admitían más que masías o villas unifamiliares, calificaciones como las de Industria, Jardín, ensanche, urbana intensiva, urbana semiintensiva y Ciudad Jardín, acordó su nulidad por entender que se excedía de su cometido y vulneraba el principio de jerarquía normativa al que los Planes de Ordenación Urbana están sometidos.

A distinta conclusión llegó el TS en la sentencia citada de 6 de julio de 1987 al plantearse la procedencia o improcedencia de que el Plan Parcial sustituyese la calificación de "suelo urbanizable programado. Desarrollo urbano. Intensiva" por "zona verde privado protegido en suelo urbano". El Tribunal entendió que el cambio era correcto:

¹²³ Dice el Tribunal: "se ha probado de forma indubitada que, según el Plan General de Alcorcón el suelo donde se encuentran ubicadas las instalaciones de la Estación de Servicio ... tiene la calificación de "Zona de Protección de Carreteras" y que, en cambio, según el Plan Parcial de la Urbanización Campodón, la calificación de ese mismo lugar es la de zona verde. Es patente, pues, la contradicción entre uno y otro Plan, en lo que afecta al suelo donde se ubican las mencionadas instalaciones, por lo que, en virtud del principio de subordinación jerárquica de todo Plan Parcial al General de que trae causa, debe primar la calificación de "zona de protección de carreteras" que hace éste, y anularse la de zona verde que hace el Plan Parcial citado".

¹²⁴ Az. 7760.

"... por entenderse viable el cambio de zonificación realizado y consistente en transformar la calificación 20-b de unos terrenos (suelo urbanizable programado. Desarrollo urbano. Intensiva) en 8-a "Zona verde privado protegido en suelo urbano" no sólo por estar dirigida a un objetivo pausable, sino también y fundamentalmente, por estimarse que tal cambio es correcto al tratarse de un suelo, el urbanizable programado, cuyo destino último es ser urbanizado mediante el oportuno Plan Parcial... y al existir en este caso, una esencial analogía entre el régimen jurídico regulador de los suelos comprendidos en esas calificaciones... sin que, en ningún momento, se haya demostrado, que con tal cambio se haya producido una reducción de edificabilidad perjudicial para los recurrentes".

Además de la posibilidad de que los Planes Parciales realicen modificaciones impropias, es también admisible que los Planes superiores autoricen a éstos a introducir directamente variaciones, eludiendo, pues, la tramitación formal del procedimiento modificatorio.

El problema se centra en determinar el alcance de la modificación. El contenido competencial reservado al Plan General no puede quedar delegado de forma indeterminada en el PP, sino perfectamente delimitado por normas precisas. El Tribunal Supremo

admite esta posibilidad¹²⁵.

d) Relaciones entre el Plan General y el Estudio de Detalle¹²⁶

El Estudio de Detalle¹²⁷ es la figura del planeamiento urbanístico más intensamente subordinada al principio de jerarquía normativa¹²⁸. Tres razones fundamentales contribuyen a ello.

¹²⁵ Una S. TS. de 6 de julio de 1987 (Az. 6679) dice que los artículos 66 y 67 del Plan General Metropolitano de Barcelona: "permiten que los Planes Parciales, en lo que ahora importa, introduzcan "precisiones" o corrijan los límites de las zonas definidas en el Plan General, con sujeción a un conjunto, de requisitos que, en lo fundamental, establecen un límite cuantitativo a la modificación y exigen su fundamentación en alguna de las causas que expresamente se determinan. Hay que admitir la validez de los preceptos mencionados teniendo en cuenta la extensión del área planeada, por un lado, y los límites cuantitativos y causales señalados por el Propio Plan General, por otro."

¹²⁶ El principal y más directo antecedente del Estudio de Detalle lo constituye el Reglamento de Organización y Administración del Municipio de Barcelona, de 3 de diciembre de 1964 (artículo 114). También fueron regulados, aunque sin un encuadre normativo general en el Decreto 1132/1968, de 11 de mayo, sobre ordenación y urbanización de la avenida de la Paz, de Madrid (artículo 4º). Posteriormente, apareció regulado en el artículo 6 de la Ley de 1975 como instrumento de desarrollo de los Planes Generales, siendo que el artículo 14 del TR/76 ampliaba esta dependencia a las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento y a los Planes Parciales, y en el artículo 103.1 del RP para completar o reajustar las alineaciones en los Municipios regidos por Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

El Texto Refundido de 1992 mantiene el tenor del Texto Refundido anterior, enunciándolo en el artículo 65.4 y regulándolo en el precepto 91.

¹²⁷ Para BOIX REIG, V., *Urbanismo...*, cit., p. 116, el Estudio de Detalle es "un instrumento concebido para encajar la edificación en su entorno".

¹²⁸ La formulación de los estudios de Detalles es eventual, en función de la mayor o menor concreción de los Planes que desarrollan (SS TS de 15 de julio de 1982, Az. 5423; 20 de diciembre de 1988, Az. 10170 y 26 de marzo de 1992, Az. 3358). Sin embargo, será necesario cuando así se prevea en el planeamiento que

Primeramente, porque ocupa la última posición del sistema de planeamiento. Ese postrer escalón significa que la progresiva reducción de la abstracción en los usos del suelo y del derecho de propiedad ha sido hecha, e incluso completada, por el planeamiento general y parcial. En segundo lugar, porque en la regulación legal de esta figura sobresalen los aspectos de vinculación con dicho planeamiento y los límites y prohibiciones que no debe sobrepasar. Y en tercer y último lugar, por el ámbito competencial que el ordenamiento urbanístico le asigna¹²⁹.

La naturaleza del Estudio de Detalle ha sido objeto de innumerables pronunciamientos de los tribunales. Así, se ha dicho que "forman parte del bloque ordinamental urbanístico aunque ocupando

hubiere de completar (Ss. TS de 24 de septiembre de 1982, Az. 5498 y 12 de noviembre de 1984, Az. 5388). Sobre el carácter eventual de los Estudios de Detalle Vid. JIMENEZ LUNA, P.A., "Los Estudios de Detalle: función urbanística y naturaleza jurídica", REDA, núm. 37, 1983, p. 245. Sobre la posibilidad de que el Estudio de Detalle introduzca rectificaciones, Vid. RICO LENZA, J., "Los Estudios de Detalle: algo más que un detalle. Su importancia técnica, jurídica y política", RDU, núm. 94, 1985, pp. 37-64.

¹²⁹ Cfr. DE VICENTE DOMINGO, R., Las alteraciones del planeamiento..., cit., p. 258.

Por lo que respecta a la concepción del Estudio de Detalle, Vid. BLANCA BLANQUER, M., *Derecho urbanístico actual. La reforma por la Ley 8/1990. Texto Refundido de 1992. Doctrina jurisprudencial vigente*, Montecorvo, Madrid, 1993, tomo I, pp. 337 y ss. CARCELLER FERNANDEZ, A., *Instituciones...*, cit., pp. 220-221. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., pp. 64-65. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 303-305. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley...*, cit., pp. 644-645. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., pp. 128-129. LLISSET BORRELL, F, et al. op. cit., pp. 482-483. PARADA VÁZQUEZ, R., op. cit., pp. 422-423.

el último escalón"¹³⁰, "de función subordinada a la de los distintos Planes"¹³¹, "en una misión humilde de adaptación"¹³², efectivamente, se trata de un Plan "derivado, ejecutivo, de función complementaria"¹³³, "muy circunscrita y limitada"¹³⁴ a "introducir detalles o requisitos que sólo tiendan a facilitar o garantizar el mejor cumplimiento de la tarea urbanística"¹³⁵. Su finalidad primordial consiste en "ser un instrumento que permite arbitrar un procedimiento flexible y de tramitación rápida que complete o adapte a la realidad urbanística los Planes Generales, si se trata de suelo Urbano y los Parciales en los demás casos, reajustándolos de las deficiencias o imprevisiones de que adolezcan en relación exclusiva con las alineaciones, rasantes y ordenación de volúmenes que vengán establecidos en el Plan General o Parcial al que sirven de especificación o detalle"¹³⁶.

¹³⁰ Vid. Ss. TS. de 11 y 28 de noviembre de 1981 (Az. 5056 y 5331), 20 de octubre de 1982 (Az. 6413), 26 y 29 de abril y 9 de julio de 1985 (Az. 2239, 3529 y 3887) y 9 de julio de 1988 (Az. 5949).

¹³¹ Vid. Ss. TS. de 30 de septiembre de 1980 (Az. 3497), 21 de enero y 28 de noviembre de 1981 (Az. 181 y 5331), 14 de mayo de 1982 (Az. 3396), 31 de octubre de 1984 (Az. 6203), 30 de abril de 1985 (Az. 3529), 6 de mayo de 1989 (Az. 3846) y 25 de febrero de 1992 (Az. 3013).

¹³² Vid. Ss. TS. de 30 de noviembre de 1980 (Az. 3497), 21 de enero de 1981 (Az. 181) y 20 de marzo de 1990 (Az. 2246).

¹³³ Vid. Ss. TS. de 19 de julio de 1984 (Az. 4534), 9 de junio y 9 de julio de 1988 (Az. 5080 y 5949), 6 de mayo de 1989 (Az. 3846), 20 de febrero y 6 de junio de 1990 (Az. 1330 y 4808) y 31 de enero de 1994 (Az. 502).

¹³⁴ Vid. S. TS. de 25 de septiembre de 1985 (Az. 5285).

¹³⁵ Vid. S. TS. de 6 de mayo de 1989 (Az. 3846).

¹³⁶ Vid. S. TS. de 25 de febrero de 1992 (Az. 3013).

d.1) Modificación del Plan General por un Estudio de Detalle

Los Estudios de Detalle no crean ni desarrollan, se limitan a corregir, complementar y reordenar extremos que debe comprender el Plan para posibilitar su ejecución. Esta figura debe limitarse a perfeccionar lo que existe desde la formulación del Plan en los planos¹³⁷, como señala el artículo 91 del Texto vigente y desarrolla en los siguientes extremos el 65 del RP:

"1.a) Establecer alineaciones y rasantes, complementando las que ya estuvieren señaladas en el suelo urbano por el Plan General, Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento o Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, en las condiciones que estos documentos de ordenación fijen, y reajustar y adaptar las alineaciones y rasantes previstas en los instrumentos de ordenación citados, de acuerdo igualmente con las condiciones que al respecto fijen.

b) Adaptar o reajustar alineaciones y rasantes señaladas en los Planes Parciales.

c) Ordenar los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan General o de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en suelo urbano, o con las propias de los Planes Parciales en los demás casos, y completar, en su caso, la red de comunicaciones definida en los

¹³⁷ Vid. BLANCA BLANQUER, M., op. cit., p. 341.

mismos con aquellas vías interiores que resulten necesarias para proporcionar acceso a los edificios cuya ordenación concreta se establezca en el propio Estudio de Detalle."

El Reglamento con una función interpretadora del artículo 91.3 de la Ley recoge los extremos en que no es aplicable el Estudio de Detalle:

"2. La posibilidad de establecer alineaciones y rasantes a través de Estudios de Detalle se limitará a las vías de la red de comunicaciones definidas en el Plan o Normas cuyas determinaciones sean desarrolladas por aquél.

3. En la adaptación del reajuste del señalamiento de alineaciones y rasantes del Plan General, Normas Complementarias y Subsidiarias, Plan Parcial o Proyecto de Delimitación, no se podrá reducir la anchura del espacio destinado a viales ni las superficies destinadas a espacios libres. En ningún caso la adaptación o reajuste del señalamiento de alineaciones podrá originar aumento de volumen al aplicar las ordenanzas al resultado de la adaptación o reajuste realizado.

4. La ordenación de volúmenes no podrá suponer aumento de ocupación del suelo ni de las alturas máximas y de los volúmenes edificables previstos en el Plan, ni incrementar la densidad de población establecida en el mismo, ni alterar

el uso exclusivo o predominante asignado por aquél. Se respetarán en todo caso las demás determinaciones del Plan.

5. En ningún caso podrá ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes.

6. Los Estudios de Detalle no podrán contener determinaciones propias de Plan General, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y Plan Parcial que no estuvieran previamente establecidas en los mismos".

Los ED precisan de un Plan previo de ordenación, pues no caben ED autónomos. Pero el artículo 65 parece vincular la formulación de los ED a "las condiciones que estos documentos de ordenación fijan", lo que lleva a plantearse la necesidad de que el Plan de Ordenación que les precede habilite su formulación y señale las condiciones. A nuestro juicio, la formulación de este instrumento de planeamiento no debe quedar supeditada a la exclusiva disponibilidad del Plan preexistente, pues la formulación de esta figura debe responder a la necesidad de completar, o en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales y en los Planes Parciales, sin perjuicio de que éstos señalen el criterio para la fijación de la totalidad de las alineaciones, rasantes y anchuras de los viales.

El ED no puede sustituir al Plan de Ordenación, ni alterar el uso y edificación de los terrenos, ni tampoco determinar y

crear calles o vías no existentes en el PG. "El Estudio de Detalle -dice una STS de 13 de marzo de 1990¹³⁸- excede del ámbito que le corresponde a esta figura de planeamiento, por implicar una modificación al Plan Parcial que afecta al viario, uso y densidad de viviendas, puesto que del destino inicial "a mercado" se detrae una parcela para uso residencial." El ED que incumple estas prohibiciones incurre en ilegalidad, en cuyo caso prevalecen las previsiones del Plan jerárquicamente superior, sin que sea necesario esperar a la declaración de nulidad¹³⁹.

Un buen ejemplo de las prohibiciones que en el sentido expresado recaen sobre los ED nos los ofrece una sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 1986¹⁴⁰. El TS determina algunas de las actividades prohibidas a los ED: crear viales públicos y zonas verdes y establecer las redes generales de los servicios públicos.

En la misma línea, otro ejemplo nos lo ofrece una S TS de 9 de julio de 1985¹⁴¹. En aquella ocasión, el apelante apreciaba que el ED se limitaba a ajustar una calle peatonal al itinerario que realmente se usaba, en consecuencia, interesaba la declara-

¹³⁸ Az. 1965.

¹³⁹ Como dice GONZÁLEZ SALINAS, J., op. cit., p. 1804, la contradicción de Planes superiores por los inferiores "no sólo permitirá la impugnación de éstos sino que además impondrá la sencilla inaplicación de los mismos".

¹⁴⁰ Az. 6087.

¹⁴¹ Az. 3887.

ción de validez del instrumento de planeamiento litigioso. El TS, estudiado el expediente de los autos, planteó así la cuestión:

"... las innovaciones introducidas por el Estudio de Detalle, suponen la supresión de una calle, creación de otra nueva (distinta con diferentes dimensiones, etc.), afectando a zonas verdes del Plan General".

A lo que el TS, ratificando la conclusión establecida en el considerando 4º de la sentencia apelada, contestó:

"... resulta indudable que, ..., las exigencias del supuesto de autos desbordan el ámbito legal del Estudio de Detalle según los preceptos citados de la Ley del Suelo y del Reglamento del Plan -14 y 65, repectivamente- en base a los informes incorporados y que la Sala "a quo" aprecia racionalmente para sentar la conclusión de que el tema discutido excede de la determinación de alineaciones y rasantes y de la ordenación de volúmenes, etc."¹⁴².

¹⁴² En el sentido de prohibir la realización de modificaciones en el sistema viaria se pronunció una sentencia del TS de 31 de octubre de 1984 (Az. 6203), que se manifiesta en los siguientes términos: "... de donde se sigue que la finalidad o interés público en la apertura de nuevas calles pertenece a un grado o nivel en el sistema jerárquico del planeamiento al que sea propio y peculiar el sistema viario del casco urbano, sin posibilidad, así, de asignar al Estudio de Detalle, dada su posición en la jerarquía como documento urbanístico de desarrollo, la finalidad de promover o modificar el sistema viario adecuado al tráfico coordinándolo con vías tanto externas como internas a su reducido ámbito territorial y, por ende, sin posibilidad de extenderlo al hallarse en pugna con la finalidad de desarrollo del Estudio de Detalle (artículo 65, primer inciso y apartado 1.a) del Reglamento de Planeamiento), a resolver problemas de tráfico en el nivel

Asimismo, el ED está obligado a respetar las alineaciones fijadas en los Planes superiores, lo que no obsta para que puedan efectuar variaciones que hagan operativo el planeamiento en su fase de ejecución.

Los ED son también de aplicación para ordenación de volúmenes, que debe hacerse, como dice una sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1985¹⁴³ "de acuerdo con las especificaciones del Plan..., respetando en todo caso sus determinaciones". El ED podrá "situar sobre el terreno las alturas, el número de plantas y la ocupación que el mismo estime más adecuados dentro de los máximos permitidos... si bien deben respetar siempre el aprovechamiento establecido por el Plan o la Norma" (S. TS de 5 de diciembre de 1987)¹⁴⁴.

de apertura de vías urbanas, con la conclusión consecuente de que las alineaciones, complementos, ajustes y reajustes de las mismas no pueden alterar el sistema viario predeterminado en documento urbanístico normativo al que es propia la satisfacción de las necesidades del tráfico mediante reformas de la configuración urbana que implican nuevas calles y no precisiones, complementos o ajustes de alineaciones de las calles allí predeterminadas, o sea, las que en el caso determina, para el cuadro territorial afectado por el Estudio impugnado, el Plan de Delimitación de 1974; evidenciándose de este modo que es contrario a la finalidad que cumple el Estudio de Detalle en el sistema del planeamiento utilizado como medio de sustitución del Plan localizada y contradictoria, lo que de suyo incumbe al sistema general de comunicaciones previsto en documento urbanístico normativo legalmente apto para cumplir esta finalidad que al mismo justifica en cuanto típico modo de actuación administrativa".

¹⁴³ Az. 2803.

¹⁴⁴ Az. 9363. Una S. TS de 12 de noviembre de 1984 (Az. 5388), declaró la ilegalidad del ED que alteraba los límites territoriales asignados por el PG y aumentaba el aprovechamiento urbanístico de la zona.

El Tribunal Supremo se enfrentó al problema de determinar si se acomodaba a las Normas Subsidiarias de Planeamiento vigentes un ED que disminuía la altura (en las Normas era de planta baja más tres altos con 11,40 m y en el ED de planta baja más dos altos con 9,10 m) y aumentaba el aprovechamiento o volumen edificable en cuantía sensible de prácticamente 500 m³. La aplicación de la tesis de que los Estudios de Detalle deben respetar las determinaciones del Plan superior, llevó al TS a concluir que el ED no se acomodaba al planeamiento superior y que por ello era nulo¹⁴⁵.

La obligación impuesta a los ED de no infringir el planeamiento del que traen causa no impide la capacidad innovativa de esta figura¹⁴⁶. El ED, en cuanto instrumento de planeamiento, participa de la naturaleza normativa de los Planes de Ordenación Urbana y, por tanto, de la capacidad innovativa propia de aquella naturaleza. Los ED no tiene que limitarse a reproducir, sino que pueden introducir modificaciones, pueden adaptar el planeamiento superior para lograr la consecución óptima del resultado inicial-

¹⁴⁵ S. TS de 5 de abril de 1991 (Az. 5290).

¹⁴⁶ La jurisprudencia ha aseverado que los ED "carecen en absoluto de carácter innovativo" (S. TS de 6 de mayo de 1989, Az. 3846). Sin embargo, a juicio de JIMENEZ DE LUNA, J., op. cit., p. 241, la proclamación de la carencia absoluta, por parte del Estudio de Detalle, de todo carácter innovativo es excesiva a fin de demostrar la sujeción del mismo al planeamiento superior y el obligado respeto sustancial que debe aquél a las determinaciones de éste. Tales límites no privan de carácter innovador a la figura y no son, a juicio del autor, sino especificaciones del principio general de la jerarquía del planeamiento, que gravita sobre toda clase de Planes.

mente pretendido¹⁴⁷.

Un ejemplo de lo dicho puede encontrarse en una sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1987¹⁴⁸. Se trataba de un ED, aprobado por el Ayuntamiento de Alcira (Valencia), para la ordenación del proyecto de reparcelación del PP del polígono Tudell. El ED respetando el PP vigente y aplicable al citado polígono, no introdujo ninguna modificación en la superficie del terreno ordenado por el PP, sino que adecuó a la realidad la prevista en el mismo, reajustó las alineaciones no habiendo alterado la superficie de los viales previstos, rectificó algunos ángulos de conjunción, introdujo un ligero incremento y cambio de forma de la zona verde sita en la manzana número 3 e incrementó la zona de aparcamiento subterráneo en unos 600 m², que se atribuyen a errores de medición y alineación. El Tribunal Supremo declaró conforme a Derecho el citado instrumento de planeamiento:

C. Procedimiento

La regulación histórico normativa de las alteraciones del planeamiento muestra que sus exigencias de legalidad se han llenado, casi exclusivamente, por el procedimiento. No obstante, la realidad ha acreditado que la fe depositada en las garantías for-

¹⁴⁷ Vid. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., pp. 263-268.

¹⁴⁸ Az. 9221.

males era excesiva¹⁴⁹.

La modificación de los Planes de Urbanismo debía transcurrir por los mismos trámites fijados para su aprobación¹⁵⁰, tal como al efecto disponía el artículo 39 de la Ley del Suelo de 1956:

"Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los Planes, proyectos, programas, normas y Ordenanzas se suje-

¹⁴⁹ Cfr. VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 191.

¹⁵⁰ A título meramente recordatorio debemos decir que las aprobaciones inicial y provisional son actos de trámite, y que la aprobación definitiva es la resolución que pone fin al procedimiento de aprobación de los Planes de Urbanismo.

Respecto de la aprobación inicial se ha dicho que, "Como acto de trámite, su función primordial es la de iniciar un procedimiento, lo que implica el impulso de los restantes trámites hasta la resolución o acto definitivo, auténtico acto declarativo de derechos y obligaciones: "no es pronunciamiento sobre el fondo, sino preparación de ese procedimiento", "es acto de trámite pero esencial"; "es un juicio a cerca de la madurez suficiente del avance del planeamiento que permita inicial el procedimiento que concluirá, con las modificaciones eventuales, en su aprobación o denegación definitiva"; "sin él, obviamente, el procedimiento no se pone en marcha"; "por eso, aunque, como todo acto de trámite, ordinariamente no sea susceptible de ser recurrido, puede serlo en tanto en cuanto influya decisivamente en los actos sucesivos en el procedimiento, que no son independientes de él, o porque determine la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca indefensión"; "la nulidad absoluta del acto de aprobación inicial vicia esencialmente los actos posteriores del procedimiento, no pudiendo éstos ser convalidados" (Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "La aprobación inicial de los Planes de Ordenación Urbana", *RDU*, núm. 100, 1986, pp. 69-78).

La aprobación definitiva "es la resolución sustantiva que culmina el procedimiento de aprobación de los planes", "a través de esa resolución el órgano competente examina el Plan en todos sus aspectos, de donde deriva un amplio control sobre lo aprobado provisionalmente" "y la posibilidad de introducir las modificaciones necesarias" (citas de diversos autores, Vid. DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 200).

tarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación."

Del texto de la Ley se derivaba la "superficialidad" con que estaba regulada la potestad de alterar el planeamiento, dado que, a excepción de la garantía material de los mayores espacios libres en el supuesto previsto en el artículo 39.2, sólo se veía compelida por la observancia de las normas de procedimiento. La expresión "disposiciones", dice la doctrina¹⁵¹, podría haber auspiciado una referencia más amplia que la de los trámites formales, sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia la entendieron en sentido puramente formal¹⁵².

¹⁵¹ DE VICENTE DOMINGO, R., *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 192.

¹⁵² Así, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley...*, cit., p. 253, decía escuetamente: "Los Planes sólo se derogan por otros posteriores, previos los mismos trámites que se exigen para su formación". En el mismo sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha hecho especial hincapié en el cumplimiento de los trámites procedimentales que se erigieron en el elemento más importante del control judicial del Plan, lo que estaba en la línea con las técnicas de garantía de la ordenación, a su vez eminentemente formales.

Así, por ejemplo una S. TS de 14 de octubre de 1961 (Az. 3245), en un caso de modificación del Plan Comarcal por Plan Parcial dice lo siguiente: "Si han de observarse siempre las normas de procedimiento, no ha de ser con menor escrúpulo cuando se trate de las leyes de urbanismo, pues la discrecionalidad de los Planes en funciones ordenadoras urbanas debe tener como contrapartida la justeza de las normas, garantía del ciudadano contra las posibles arbitrariedades de los órganos de la Administración por eso, por nimias que a alguna de las partes parezca, según suele alegarse, las normas de procedimiento a través del cual se ha de elaborar un Plan de Ordenación Urbana, la realidad es que todas ellas completan la garantía de los particulares interesados así como de los intereses públicos...".

Una STS de 3 de enero de 1970 (Az. 122) se refiere a los artículos 37 y 39 de la Ley como normas de garantía de la ordena-

Idéntica línea fue adoptada por la legislación de las Áreas Metropolitanas al regular las modificaciones de los Planes de Ordenación. Por consiguiente, la aprobación "ex novo" y la modificación de los Planes de urbanismo seguían sujetándose a las mismas normas de procedimiento.

El panorama descrito sufrió importantes y significativas variaciones con la entrada en vigor de la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre Valoración de Terrenos sujetos a Expropiación, en eje-

ción, "pues de lo contrario, como ha puesto de manifiesto la doctrina científica sobre el particular, equivaldría a dejar abierto un fácil portillo por el que podría burlarse, y de hecho se burla en muchos casos, la planificación urbanística, en contra de los intereses públicos que ella representa". Y añade más adelante: "Al ser esto así es claro que el Ayuntamiento no podía aprobar dicha ordenación si no es previa la observancia de los requisitos procedimentales fijados al efecto y a los que se hizo referencia en el apartado anterior...". En similar sentido, Vid. SS TS de 4 de noviembre de 1971 (Az. 4738), 21 de diciembre de 1973 (Az. 5186), 23 de diciembre de 1977 (Az. 5052), 26 de enero de 1979 (Az. 470).

En ocasiones se pone de manifiesto en la Jurisprudencia un cierto sentido de exclusividad de lo formal como parámetro de la legalidad de las alteraciones. Así por ejemplo en una S. TS de 11 de febrero de 1977 (Az. 767), que dice lo siguiente: "Y para que pueda hablarse de modificación es necesario que afecte a elementos del Plan General y para llevarla a término bastará con que se sujete a las mismas disposiciones que para su formulación (art. 37 párr. 1º de la aludida Ley)", limitando las garantías de fondo a las que la Ley regula respecto al mantenimiento del equilibrio, volumen edificable-espacios libres.

Esta línea jurisprudencial continúa hasta nuestros días (SS TS de 6 de julio y 19 de octubre de 1982 (Az. 5345 y 6403), 13 de octubre de 1987 (Az. 8216), 10 de mayo y 27 de septiembre de 1988 (Az. 3740 y 7265), pero junto a otras que conectando con la Constitución de 1978 han profundizado en el control judicial de esta potestas variandi con el auxilio de las modernas técnicas de la discrecionalidad. (El texto de la presente nota no es más que una transcripción de la nota número 4 del capítulo séptimo de la obra de DE VICENTE DOMINGO, R, *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., pp. 192-193.

cución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, dado que permitió, en contra de la regla fijada en la Ley del Suelo por entonces vigente, la modificación directa del Plan General de Ordenación Urbana por la delimitación de polígonos de actuación. De igual forma el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes permitió que el Proyecto de Delimitación de Suelo modificara automáticamente las previsiones urbanísticas de los municipios con Plan General. Así pues, estas leyes hicieron quebrar uno de los principios informantes del sistema: el principio de jerarquía del planeamiento.

Por su parte, la Ley del Suelo de 1976 mantuvo en su artículo 49 la redacción del artículo 39 de la Ley anterior; por lo tanto, las modificaciones estaban sometidas a las mismas disposiciones enunciadas para su formación¹⁵³.

El siguiente texto legislativo que reguló el tema tratado fue el Reglamento de Planeamiento Urbanístico el cual se limitó a reproducir el texto del precepto 49 (art. 161).

Por último, hemos de referirnos al Texto Refundido vigente para simplemente decir que no aporta novedad alguna en la materia. Realmente, no resulta extraño el mantenimiento de la situa-

¹⁵³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 372, dicen: "La regla básica de la revisión, como por lo demás también de la modificación, es la del *contrarius actus*, es decir, la de que ha de ajustarse a las mismas disposiciones establecidas para la formación del Plan revisado (arts. 155.2 y 155.3 RP)".

ción anterior, dado que se trata de una simple refundición¹⁵⁴.

No es objeto de nuestro estudio el examen minucioso y pormenorizado de los diferentes trámites que integran el procedimiento, por lo que nos remitimos a todos los trabajos, que son muchos, que versan sobre este extremo.

En otro orden de cosas, resulta de todo modo inadmisibile la modificación de un Plan por virtud de un simple Acuerdo Municipal. Por el contrario, tal y como ha quedado expuesto, la modificación de los instrumentos de planeamiento requiere siempre la observancia y cumplimiento del procedimiento previsto al efecto. Procedimiento éste que ha sido arbitrado por el legislador de forma compleja para que sus distintas fases sean algo más que ritos que sólo sirvan para complicar el procedimiento, ya que lógicamente están pensadas para una mayor garantía en la obtención de un final óptimo corrigiendo o mejorando los errores iniciales.

El supuesto que planteamos no es en modo alguno fruto de nuestra imaginación, sino que, por el contrario, se da en la práctica. Prueba de ello es que el Tribunal Supremo se ha visto obligado en diversas ocasiones a pronunciarse sobre tal posibilidad. Así, una sentencia del TS de fecha 7 de marzo de 1988¹⁵⁵ se enfrentó al problema de decidir si por virtud de Acuerdo del

¹⁵⁴ Aunque como hemos tenido y tendremos ocasión de comprobar el Texto de razón se ha excedido en múltiples ocasiones de su labor de refundición.

¹⁵⁵ Az. 1786.

Pleno se podía impedir la construcción de un ático prevista en el Plan General. Dice el Tribunal:

"Es indudable que este Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento no era ni es legalmente idóneo para variar las condiciones de edificación establecidas en el Plan General Municipal definitivamente aprobado en su día mediante Resolución Ministerial; por lo que si el Plan autoriza a construir un ático, es clara la ineficacia del mencionado Acuerdo para disponer lo contrario, pues no puede un simple Acuerdo Municipal derogar ni modificar el Plan General..., pues esto requerirá la tramitación de un expediente de modificación del Plan o una revisión general del mismo, ya que no se puede modificar un Plan pretendiendo aplicar generalizadamente en grandes áreas, en contra de sus dictados, normas de aplicación directa, como ya declaramos para casos análogos en nuestras Sentencias de 10 de junio de 1970 (Az. 3101), 3 de mayo de 1971 (Az. 2341), 27 de febrero de 1976 (Az. 1481) y 9 de mayo de 1986 (Az. 3061)..."¹⁵⁶.

La infracción de las reglas de procedimiento conlleva la anulabilidad salvo que incurra en alguno de los defectos previstos en el artículo 62.1 LRJPCP, en cuyo caso la consecuencia no sería otra que la nulidad radical. Este último criterio es el que sostiene tanto la doctrina como la jurisprudencia. Los actos de

¹⁵⁶ Igual de rotunda es una S. TS de 6 de noviembre de 1989 (Az. 8171): "... un acuerdo municipal no puede modificar la normativa urbanística establecida en un Plan de Ordenación".

procedimiento, esto es, la aprobación inicial, información pública y aprobación provisional, son trámites esenciales cuya omisión determina la anulabilidad¹⁵⁷.

Ahora bien, esta afirmación no obsta la procedencia en algunos supuestos de la declaración de nulidad de pleno derecho. Nos estamos refiriendo a aquellos supuestos en los que la omisión del procedimiento previsto es total y absoluta¹⁵⁸.

Pensamos que debe sancionarse con la nulidad radical lo que VICENTE DOMINGO¹⁵⁹, acertadamente, ha denominado "evasiones del procedimiento", es decir, cuando valiéndose de un instrumento de planeamiento jerárquicamente inferior se regulan determinaciones reservadas al Plan General; o cuando simples acuerdos singulares de la Administración contienen esas determinaciones¹⁶⁰.

Para concluir, hemos de referir la posibilidad prevista en el artículo 83.1 del Texto Refundido de 1992 -artículo 83.1¹⁶¹-

¹⁵⁷ Vid., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley...*, cit., pp. 448, 453 y 475; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 350-354.

¹⁵⁸ Vid. artículo 62.1 e) LRJPA.

¹⁵⁹ Vid. *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., p. 217.

¹⁶⁰ Vid. SS TS de 24 de noviembre y 9 de diciembre de 1983 (Az. 6632 y 6269), 10 de mayo y 17 de octubre de 1988 (Az. 3740 y 7841), 16 de enero de 1989 (Az. 388) y 18 de octubre de 1990 (Az. 8145).

¹⁶¹ Con unas pequeñas variaciones en la redacción se incorpora el contenido íntegro del artículo 44.1 del RP: "No podrán aprobarse Planes Parciales sin que previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente el Plan

de tramitar de forma simultánea los expedientes relativos a la elaboración de un Plan Parcial¹⁶², y a la modificación del Plan General que le ha de servir de justificación, dada la íntima conexión existente entre los respectivos procedimientos e identidad de trámites a seguir en su prosecución. Ahora bien, tal posibilidad en modo alguno excluye la necesidad inexcusable de dar cumplimiento a todos los trámites legalmente previstos para cada uno de los procedimientos acumulados¹⁶³. Pues, no es idéntica la finalidad que se persigue en un caso u otro, la perspectiva con que se aborda la elaboración o la modificación de un Plan General nunca puede ser igual a la perspectiva que se adopta al elaborar o modificar un Plan Parcial.

General o Normas Subsidiarias del Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y de otras".

En la nueva redacción, se sustituye la expresión "aprobarse" por "redactarse"; se suprime la referencia a las Normas Complementarias; y, por último, se añade "en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y de otras".

¹⁶² El Consejo de Estado se ha pronunciado como sigue: "... cuando un Plan Parcial suponga la modificación del Plan General, es necesario modificar este último con carácter previo o simultáneo, si bien en todo caso deberá ser objeto de deliberación y aprobación con anterioridad a la del Plan Parcial incluso aunque se efectúe en la misma sesión del órgano competente para llevar a cabo ambas operaciones" (Dictámenes de 17 de diciembre de 1976 y 13 de enero de 1979).

¹⁶³ El procedimiento de aprobación del Plan Parcial ha de ser considerado procedimiento principal y el de modificación del Plan General secundario.

Debemos traer a colación los llamados procedimientos interdependientes, clase esta de procedimientos de la que GONZÁLEZ NAVARRO, F., D^a Administrativo Español, EUNSA, Pamplona, 1988, tomo II, p. 19 dice: "Tampoco escasean los supuestos en que un procedimiento administrativo genera durante su desarrollo otros procedimientos colaterales, de cuyo resultado puede incluso depender la continuación del procedimiento matriz".

Así pues, debemos llegar a la conclusión, consagrada por constante jurisprudencia¹⁶⁴, de que, si bien es legalmente posible la tramitación simultánea¹⁶⁵ de una modificación del Plan General y la aprobación de un Plan Parcial correlativo, esta duplicidad de expedientes conjuntamente tramitados ha de hacerse explícita y ostensible a todo lo largo del procedimiento.

Pensamos que no existe ningún obstáculo para entender que los preceptos 83.1 TR/92 y 44.1 RP son susceptibles de ser aplicados a otros instrumentos urbanísticos, dado que existe identidad de razón. Es decir, que si bien el precepto se refiere expresamente a los Planes Parciales y Planes Generales de Ordenación y Normas Subsidiarias ello no impide que la posibilidad de tramitación simultánea sea aplicable a los Planes Generales de Ordenación Urbana y Estudios de Detalle¹⁶⁶, así como a los Planes Ge-

¹⁶⁴ Vid. Ss TS de 24 de enero de 1984 (Az. 487), 24 de septiembre de 1986 (Az. 7066) y 13 de mayo de 1988 (Az. 3746).

¹⁶⁵ En este sentido se pronuncia una S. TS de 24 de septiembre de 1986 (Az. 7066): "... siguiendo con el símil del juego del ajedrez, diríamos que, si bien se pueden jugar varias partidas simultáneamente, ello ha de hacerse en tableros y con trebejos distintos. Y esto tiene que ser así, es decir, hay que seguir en cada caso y por separado el correspondiente procedimiento, porque no es la misma finalidad la que se persigue en un caso u otro, aunque las herramientas procesales puedan ser las mismas. Y es que no es la misma la perspectiva con que se aborda la colaboración o modificación de un Plan General que la perspectiva desde la que se intenta la elaboración o modificación de un Plan Parcial, que afecta sólo a un sector del Plan General (artículo 43 del mismo Reglamento) y que ha de operar dentro de las directrices o determinaciones establecidas en éste que "en ningún caso" podrá modificar (artículo 44.2 del Reglamento citado)".

¹⁶⁶ Vid. S. TS de 7 de diciembre de 1989 (Az. 9114).

nerales de Ordenación Urbana y Planes Especiales¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Vid. S. TS de 6 de julio de 1984 (Az. 4663).

IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES

El artículo 131 del Texto Refundido¹⁶⁸ contiene una regla de ejecutividad de los Planes y demás instrumentos urbanísticos que cita. El meritado precepto establece con carácter general, que los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, Proyectos y Catálogos "serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su apro-

¹⁶⁸ Este precepto tiene sus antecedentes en los artículos 44 LS de 1956 y 56 del TR/76 cuya redacción es sensiblemente diferente a la actual.

Por su parte, el artículo 44 dice: "Los Planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva, y si se otorgase a reserva de la subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de ejecutoriedad en cuanto al sector a que se refieran". Por otra parte, el precepto 56 dispone: "Los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, proyectos, normas, ordenanzas, y Catálogos serán inmediatamente ejecutivos, una vez publicada su aprobación definitiva, y si se otorgase a reserva de la subsanación de deficiencias, mientras no se efectuare, carecerán de ejecutoriedad en cuanto al sector a que se refieran".

La única diferencia que se aprecia entre los dos preceptos transcritos es la enumeración de instrumentos que se hace.

Por lo que respecta a la regulación actual su tenor es el que sigue: "Los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, Proyectos y Catálogos serán inmediatamente ejecutivos una vez publicada su aprobación definitiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124".

Así, pues, en la nueva redacción no se incluyen en la enumeración "las normas y ordenanzas", lo cual entendemos se debe a la referencia que se hace al artículo 124 del TR/92. Asimismo, se suprime el último inciso del precepto "y si se otorgase a reserva...".

bación definitiva"¹⁶⁹. Por consiguiente, una vez efectuada esta publicación, con los requisitos exigidos en el artículo 124¹⁷⁰ de la Ley del Suelo -que respecto de los Planes de urbanismo hay que completar con el 70.2 de la LBRL-¹⁷¹, el Plan, como norma que

¹⁶⁹ Así, pues, la Ley no establece con carácter general un período de "vacatio". A diferencia del artículo 2 Cc, el artículo 131 establece la inmediata ejecutividad de los Planes, lo que supone el sometimiento al régimen general de los actos administrativos (artículo 94 LRJPA).

¹⁷⁰ Que dispone: 1. Los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de planeamiento se publicarán en el "Boletín Oficial" correspondiente. 2. El órgano competente para otorgar las aprobaciones inicial y provisional, en su caso, podrá ordenar la publicación en el "Diario Oficial" correspondiente del instrumento de planeamiento aprobado por silencio administrativo positivo. 3. Respecto a las normas urbanísticas y ordenanzas en ellos contenidas se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable".

Este artículo encuentra su antecedente en el precepto 44 del TR/76. El número uno de la redacción actual se corresponde con el último precepto citado, si bien en la nueva redacción se generaliza sin referirse a los órganos de los que dimana el acuerdo a que se refiere, y se sustituye "Boletín Oficial del Estado o en el de la respectiva provincia" por Boletín Oficial correspondiente." Los números dos y tres son novedad.

Por lo que respecta a la legislación autonómica, es de mención el artículo 71 del TRC que impone la publicación de los acuerdos aprobatorios en el Diario oficial de la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, la LBRL impone la publicación íntegra de las Normas Urbanísticas en el BOP (Sobre prevalencia del artículo 70.2 LBRL, Véase S. TS. de 13 de noviembre de 1989 (Az. 8186) y RODRIGUEZ DINCOURT, J., "La obligatoriedad de publicar íntegramente las normas urbanísticas", RAP, núm. 121, 1990).

¹⁷¹ El artículo 70.2 LBRL, por virtud de la Ley 39/1994, de 30 de diciembre, ha quedado redactado en los siguientes términos: "Los acuerdos que adopten las Corporaciones Locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las Ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los Planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los Entes locales, se publican en el Boletín Oficial de la provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2....".

es entrará en vigor y además adquirirá eficacia ejecutiva.

La realidad urbanística queda sujeta a la nueva ordenación, incluso cuando se hubiesen ejecutado las obras de urbanización y comenzado la ejecución del planeamiento¹⁷², ello sin perjuicio, en su caso, del derecho a la indemnización.

Procede distinguir dos supuestos claramente diferenciados, cuales son, aquellos en los que habiéndose solicitado licencia¹⁷³ no hubiese recaído resolución definitiva y los que hayan concluido por resolución definitiva.

¹⁷² Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley...*, p. 982.

¹⁷³ La licencia constituye un acto "debido" toda vez que su otorgamiento o denegación depende de que la actuación que se pretende se adecúa o no a la ordenación urbanística. Se trata, en definitiva, de un acto de naturaleza reglada, con exclusión del elemento discrecional o de oportunidad. Ahora bien, esa naturaleza no impide que en determinados casos el Ayuntamiento pueda, incluso deba, otorgar una licencia sometida a condición, pues, como afirma el TS en una sentencia de 21 de mayo de 1985: "... de este modo se hace posible el otorgamiento de autorizaciones y concesiones que de otra forma deberían ser denegadas de plano".

Una S. del mismo Tribunal de 21 de abril de 1987 explica la razón de ser de estas licencias: "... la jurisprudencia ha venido admitiendo la posibilidad de otorgar licencia introduciendo en ellas "condiciones iuris", es decir, cláusulas que evitan la denegación de la licencia mediante la incorporación a ésta de exigencias derivadas del ordenamiento vigente y que sin embargo no aparecían en la petición formulada por el administrado. Con estas "condiciones iuris" se hace viable el otorgamiento de una licencia adaptando, completando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística".

a) Procedimientos en los que habiéndose solicitado licencia no haya recaído resolución definitiva

La LRRU en su artículo 87 -hoy 238¹⁷⁴- estableció que quedaría extinguida la licencia por cambio de planeamiento cuando al entrar en vigor éste no se hubiera iniciado la edificación, si bien con la indemnización que en el citado artículo se dispone.

En concreto, dice el precepto:

"Si en el momento de adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento se hubiera patrimonializado ya el derecho a edificar, pero aún no se hubiera incoado la edificación, se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo indemnizarse la reducción de aprovechamiento lucrativo resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como los conceptos señalados en el artículo 82.3 de esta Ley".

Pues bien, a la vista de este precepto parece evidente que la alteración del planeamiento asimismo debe incidir en el supuesto de que no se hubiera decidido el procedimiento de otorgamiento de la licencia, cualquiera que fuere tiempo transcurrido

¹⁷⁴ Este precepto es idéntico al anterior en lo que a su apartado primero se refiere; el número segundo es nuevo.

desde su iniciación, siempre con la indemnización que establece el artículo 238¹⁷⁵.

b) Procedimientos terminados por resolución definitiva

Se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo indemnizarse la reducción de aprovechamiento lucrativo resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como los conceptos señalados en el artículo 55 del TR/92.

Si la edificación ya se hubiera iniciado en el momento de adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización del mismo modo que en el supuesto anterior.

¹⁷⁵ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley...*, p. 982.

V. REGÍMENES ESPECIALES

1. Modificación que tendiese a incrementar el volumen edificable de una zona

La Ley del Suelo de 1956 en su artículo 39.2 disponía:

"Sin embargo, cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población y el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de intervenir en la aprobación inicial, provisional y definitiva".

El Texto Refundido de 1976 dedicó a esta materia el apartado segundo del artículo 49. El nuevo texto legal mantuvo prácticamente intacto el texto del artículo 39 de la primera LS, decimos prácticamente porque la única modificación que experimentó fue el cambio de la palabra "intervenir" por "acordar".

En la actualidad la regulación corresponde al artículo 128, apartado 2º, cuya única diferencia con los textos anteriores es la supresión de lo dispuesto anteriormente acerca del quórum de miembros de la Corporación necesario para su aprobación.

La Legislación urbanística exige -también la Ley del Suelo

de 1956 y el Texto Refundido de 1976-, para modificar cualquier elemento de los Planes que tienda a incrementar el volumen edificable de una zona, que se mantenga la proporción entre espacios libres y densidad de población, de manera que si aumenta la densidad de habitantes aumente, en la misma proporción, la superficie de espacios libres.

La jurisprudencia ha hecho dos interpretaciones sobre la finalidad del artículo 128, apartado 2º. Hay sentencias que aseveran que tal finalidad no es otra que la de sostener la proporcionalidad entre el volumen edificable y los espacios libres. Mientras que otros pronunciamientos jurisprudenciales entienden que lo que el artículo exige es la proporción entre densidad de población y espacios libres.

La primera interpretación ha sido recogida en una sentencia de 12 de junio de 1990¹⁷⁶. El Tribunal Supremo dice que cuando la modificación de un Plan tiende a incrementar el volumen edificable de una zona se exige para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población, en aras de mantener la ecuación o proporcionalidad entre el volumen edificable y los espacios libres. El Tribunal se pronuncia en los siguientes términos:

" Para que pueda prosperar una impugnación contra la modificación del Plan que implique una aumento del volumen edi-

¹⁷⁶ Az. 4818.

ficable, será preciso que de lo actuado aparezca acreditado que no se han creado los espacios libres exigidos por el aumento de población. En el caso presente el sistema constructivo de bloques aislados previsto en la zona de que se trata implica la creación de espacios libres en la indicada zona. Era, por tanto, preciso para la estimación de la impugnación planteada contra la modificación del Plan de que ahora se trata que de las actuaciones apareciese que realmente los espacios libres derivados del sistema constructivo previsto en la zona en cuestión no eran suficientes para cumplir la exigencia de la normativa urbanística"¹⁷⁷.

Por contra, una sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1988 se ha pronunciado en favor de la segunda interpretación al decir que lo que el artículo 128.2 exige:

"... es que se mantenga la proporción entre espacios libres y densidad de población, de manera que al incrementarse el aprovechamiento del suelo para un mayor índice de población, esa mayor densidad de habitantes de la zona se corresponda con el aumento proporcional de espacios libres".

Esta última es, a nuestro juicio, la interpretación más

¹⁷⁷ Vid. Ss. TS. de 3 de abril de 1981 (Az. 1815), 3 de febrero de 1982 (Az. 700), 18 de septiembre de 1984 (Az. 4682), 25 de marzo y 3 de mayo de 1985 (Az. 1640 y 6376) y 6 de febrero de 1988 (Az. 783).

correcta y adecuada al espíritu de la norma. El aumento de densidad de población es el término de comparación respecto del cual se exige el mantenimiento de su "ratio", o proporción con la superficie de espacios libres¹⁷⁸.

En el supuesto de que se incremente el volumen edificable sin aumento de densidad de población no es necesaria la previsión de mayores espacios libres. Las nuevas posibilidades edificatorias pueden ser destinadas a usos distintos del residencial y que por tanto no aumentan la densidad de población residente.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 52.098, de 22 de septiembre de 1988 confirma esta aseveración, al afirmar que, de conformidad al artículo 49 del TR/76, no es necesaria la previsión de mayores espacios libres, aunque se aumente el volumen edificable, sino se provoca aumento de la población.

También puede darse el supuesto de que se aumente la densidad de población sin incrementar el volumen edificable. Es el caso de la modificación que altera el régimen de usos, pasando a ser de uso residencial superficies que tenían otro destino.

En este caso la literalidad de la Ley lleva a la inaplicabilidad del artículo 128.2, pues en el se habla de incrementar

¹⁷⁸ Cfr. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, I., "Densidad de población y garantía de los espacios libres en la modificación del plan urbanístico. (El alcance del artículo 128.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)", RDU, núm. 45, 1995, p. 104.

el volumen edificable.

El legislador no debió establecer el incremento de volumen edificable como presupuesto de aplicación de la norma. Debe ser siempre la densidad de población la que determine la previsión o no de mayores espacios libres¹⁷⁹.

Dado que, según se acaba de exponer la Ley exige una mayor previsión de espacios libres, procede seguidamente estudiar la problemática que genera esta expresión. Es decir, si cuando la Ley emplea la fórmula espacios libres se refiere indistintamente a los de titularidad pública y privada, o si, por el contrario, únicamente entiende incluidos en el régimen especial a los públicos.

La respuesta es que la Ley se limita a exigir la previsión de unos mayores espacios libres sin distinguir su uso. Esta afirmación encuentra apoyo en el examen comparativo entre los artículos 83.2.c) y 128.2 del TR/92. En el primero se exige la reserva de unas zonas públicas destinadas a necesidades colectivas, mientras que en el artículo 128.2 se exigen unos mayores espacios libres sin precisar que sean de uso público, no habla de necesidades colectivas; es decir, que mientras en un caso establece la relación espacios libres públicos-necesidades colectivas, en el otro se limita a relacionar densidad de población y zonas libres, cualquiera que sea su uso. Así pues, la conclusión no es otra que

¹⁷⁹ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, I., op. cit., p. 70.

la de no distinguir donde la ley no lo hace, dado que cuando el legislador quiere diferenciar lo dispone expresamente¹⁸⁰.

Por lo que respecta a la extensión de la parcela afectada por la modificación, el hecho de que la superficie sea mínima es irrelevante. Sea cual sea la superficie afectada si se aumenta el volumen de edificación ha de observarse el procedimiento especial referido. La cuestión fue acertadamente resuelta por una sentencia de fecha 25 de marzo de 1985¹⁸¹:

"Alega el recurrente que dicho incremento de volumen de edificación es mínimo, pues aunque se multiplique por tres el relativo a su parcela, el total del polígono no sufre sino un dos por ciento de incremento de edificabilidad; pero tal alegación, vertida desde posiciones puramente subjetivas y atentas sólo al interés personal, no tiene en cuenta que idéntica argumentación podría ser efectuada por los demás titulares de terrenos, de modo que, procediendo parcela a parcela, cabría triplicar el volumen general del polígono sin contrapesarlo con la previsión de mayores espacios libres, con lo que el interés general quedaría ciertamente mal parado."

En orden a si el procedimiento establecido en el artículo

¹⁸⁰ Esta tesis ha sido mantenida por una sentencia de fecha 18 de marzo de 1988 (Az. 2182) -Considerandos de la sentencia apelada-.

¹⁸¹ Az. 1640.

128.2 es aplicable sólo a los supuestos de modificación del planeamiento o también a los de revisión del mismo debe decirse que no existe una formulación doctrinal y jurisprudencial clara en cuanto a cuál es el criterio que debe regir.

A nuestro juicio, es claro que en el citado artículo concurren las mismas circunstancias -que veremos en el capítulo siguiente- que en el 129 para poder afirmar su aplicabilidad exclusiva a los supuestos de modificación.

El TR/92 distingue expresamente los conceptos de revisión y modificación, dedicando los preceptos 126 y 127 a los supuestos de revisión y tratando los siguientes artículos de la modificación. Si el legislador hubiera querido aplicar el artículo 128.2 en los supuestos de revisión, lo hubiera dispuesto expresamente.

Además el artículo 128 se titula "Modificación de Planes", por lo que alude claramente al concepto de modificación que ofrece el artículo 126.

La exigencia del voto favorable de dos tercios de los miembros de la Comisión que hubiesen de aprobar la modificación fue suprimida en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992. En su lugar debe entenderse aplicable el quórum exigido por el artículo 47, apartado 3º, letra i) de la LBRL, esto es, el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

2. Modificación que suscite la oposición del 25 por cien de los propietarios

El artículo 39 de la LS de 1956 exigía el mismo quórum cuando la modificación suscitare oposición del 25 por 100 de los propietarios del sector afectado o de los de las fincas emplazadas frente al mismo. Esta misma exigencia fue mantenida en el Texto Refundido de 1976. Sin embargo, fue suprimida con ocasión de la redacción del Texto vigente.

Este régimen especial no se establecía en función de circunstancias objetivas -alcance de la modificación-, sino de circunstancias puramente subjetivas: reacción de los propietarios ante una modificación ordinaria. Se aplicaba este régimen especial siempre que la modificación suscitaba la oposición del 25 por 100 de los propietarios del sector afectado o de los de las fincas emplazadas frente al mismo. Es decir, para computar ese 25 por 100 habría que tener en cuenta una de estas dos circunstancias:

a) Sujetos afectados por la modificación. Si la modificación no afectaba a la totalidad de la superficie del Plan, sino sólo a una zona o sector, únicamente se tenían en cuenta los terrenos situados en esta zona. Se plantea el problema de si para computar el 25 por 100 habrá que tener en cuenta la superficie o el número de propietarios, abstracción hecha del terreno propiedad de cada uno de ellos. Dado el texto literal del precepto parece que ésta

era la interpretación correcta.

b) Fincas emplazadas frente al mismo. El precepto se refería a aquellas superficies que, situadas fuera del sector afectado por la modificación, estaban frente al mismo, es decir, limitaban con él o con alguna vía que las separaba del mismo. Cuando el 25 por 100 de los propietarios de estos terrenos (número computado en la forma señalada) se oponían a la modificación, también se aplicaba este régimen especial.

Como la especialidad se refería al quórum especial señalado, había que estar -decimos había, porque este supuesto ha desaparecido- a lo dispuesto sobre la modificación de la Ley del Suelo por el artículo 47.3 LBRL, que vino a modificar la previsión de la Ley del Suelo en esta materia¹⁸².

¹⁸² Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley..., cit., p. 563.

CAPÍTULO V

MODIFICACIÓN DE ZONAS VERDES

Y ESPACIOS LIBRES

I. INTRODUCCIÓN

1. La Ley del Suelo de 1956

la Ley del Suelo de 1956 admitió que a través de la técnica de la modificación se produjeran, sin exigir el transcurso de plazo concreto, alteraciones en las determinaciones del Plan, lo que resultaba, a juicio de algún autor¹, peligroso para que el Plan pudiera cumplirse en sus primitivos términos y posibilitaba que sus previsiones fueran progresivamente derogadas en virtud de la presión de los propietarios del suelo, quienes frente a las determinaciones del Plan de las que pudieran derivar sacrificios pretenderían obtener el máximo aprovechamiento urbanístico de sus terrenos.

Por la vía de la modificación del Plan quedaba abierto un importante cauce para que los propietarios logaran que se aceptara el cambio de sus determinaciones, del que derivaría una nueva y más beneficiosa asignación de facultades urbanísticas, y, en especial, de las posibilidades edificatorias asignadas a sus terrenos².

La posibilidad de modificar las determinaciones del Plan para obtener mayores facultades urbanísticas iba claramente en per-

¹ Vid. MUÑOZ MACHADO, S., "Revisión de Planes...", cit., p. 183.

² Vid. MUÑOZ MACHADO, S., Ibidem.

juicio de las zonas verdes y espacios libres, dado que, a pesar de ser terrenos susceptibles de ser calificados para edificación, esta facultad urbanística quedaba excluida por el hecho de haber obtenido la calificación de espacio libre, lo que explica las sucesivas tentativas de los propietarios por obtener un cambio en el uso o destino urbanístico; muchos de estos intentos se conseguían por la vía de la "simple" modificación³. Por ello, el legislador adoptó una garantía procedimental. El artículo 39, apartado 2º, de la LS disponía:

"Sin embargo, cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de densidad de población".

Con este precepto se impedían las modificaciones de un elemento del Plan dirigidas a obtener la supresión de espacios libres proyectados, ya que en el supuesto de que esa supresión se produjese quebraría el principio de equilibrio espacios libres-densidad de población impuesto por el legislador.

³ Así lo entendió GÓMEZ FERRER-MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971, p. 59: "Esta modificación -se está refiriendo a la modificación de un elemento del Plan-, por su alcance limitado, presenta mayores peligros para el interés público puesto que puede responder al interés particular de un propietario que pretenda obtener un incremento del volumen edificable, bien directamente a través de un aumento de la edificabilidad, bien directamente a través de la descalificación de espacios libres proyectados, que afecten a sus terrenos, para convertirlos en edificables".

El legislador introdujo una importante garantía que limitaba la potestad discrecional de la Administración para alterar los Planes. Ahora bien, ello no impedía que, cuando concurriesen los requisitos legalmente exigidos, la Administración pudiese descalificar los espacios libres proyectados. Para evitar que esta descalificación obedeciese a razones de interés particular el legislador previó la necesidad de obtener "el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieren de intervenir en la aprobación inicial, provisional y definitiva".

2. La Ley de 2 de diciembre de 1963

En el momento de la promulgación de la LS de 1956 se consideraba que la previsión contenida en materia de zonas verdes y espacios libres, en su artículo 39, número 2, era suficiente para evitar que la alteración de los Planes respondiese a razones de interés particular. Sin embargo, la realidad distaba mucho de esta creencia. La presión ejercida por los particulares era tan grande que la Administración terminaba cediendo a sus intereses, impidiendo con ello que las determinaciones del Plan se hiciesen realidad y que los espacios libres diseñados llegaran a ejecutarse. Por ello, el legislador dictó la Ley 158/63, de 2 de diciembre, que incidió en las previsiones establecidas en la LS de 1956 sobre modificaciones de Planes, estableciendo un procedimiento

riguroso⁴ para los supuestos en que la modificación pretendiera obtener una diferente zonificación⁵ o uso urbanístico de las zonas verdes⁶ y espacios libres previstos en los Planes.

⁴ Un ejemplo de ello lo constituye una S. TS de 2 de febrero de 1981 (Az. 436), que declara: "... la Ley 158/63, de 2 de diciembre, trata de protegerlas con el máximo rigor, no en el sentido de mantenerlas a perpetuidad, puesto que pueden presentarse ocasiones, en las que sea necesario su modificación, o incluso su supresión, para atender a objetivos aún más apremiantes, ..., más ello se condiciona en tal Ley, sin hacer distinciones de ninguna clase, al cumplimiento de los requisitos de competencia y de procedimiento en la misma previstos, cuya observancia es ineludible".

⁵ BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973, p. 475, dice: "La técnica de la zonificación, conocida ampliamente en el Derecho comparado, alcanza su primer reconocimiento en nuestra patria -por lo que afecta a la formulación en un texto normativo-, en el Proyecto de Ley de Chapaprieta.

El concepto de zonificación que se manejaba en el texto tenía una finalidad más operativa que de previsión de usos urbanísticos".

Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 52, definen este concepto del siguiente modo: "Es la operación por virtud de la cual una determinación pública reserva zonas concretas de la ciudad para unos usos determinados, prohibiendo otros. Zonificar es así repartir utilizaciones del suelo diferentes dentro del espacio urbano. Hoy es una de las técnicas básicas de la planificación urbana y no se limita sólo a la separación de zonas industriales, sino ala determinación de zonas que segrega los usos del suelo más varios y los ordena desde la perspectiva de un funcionalismo general de la ciudad: zona industrial pesada o ligera, comercial, político-administrativa o cívica, verde, deportiva de transporte, residenciales intensivas o menos intensivas, de vivienda colectiva o unifamiliar, etc."

⁶ SANZ BOIXAREU, P., "El régimen jurídico de las zonas verdes públicas", REDA, núm. 47, 1985, p. 325, entiende que el concepto de zona verde pública exige por una lado, que se trate de un espacio destinado a incorporarse o ya incorporado al dominio y uso municipal, y en segundo lugar, que cumpla una función al servicio de la ordenación urbana, prevista, pues en algunos instrumentos de ordenación urbanística municipal.

En efecto, la referida finalidad quedaba expresada en su preámbulo: "Es un elemento esencial de toda ordenación urbanística la existencia, entre los núcleos de edificación, de espacios libres suficientes para la normal expansión de la vida humana fuera del hogar no sólo por imperativos higiénicos y sanitarios, sino también de convivencia social. Es por ello por lo que la vigente Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, exige para la formación de los Planes de Ordenación, tanto Generales como Parciales o Especiales, el respeto a estas superficies mínimas no edificables, destinadas generalmente a zonas verdes de parque o jardines.... Pero, el constante acoso que estos espacios libres sufren de los intereses contrapuestos que tienden a incrementar los volúmenes de edificación, determina que en la práctica no baste que se cumplan, los mismos trámites para la formación y aprobación de los Planes que para su modificación, porque este aspecto urbanístico solía ser más difícil de conservar, y ello aconsejaba, de una parte, extremar las garantías, a fin de que cualquier alteración en estas superficies no edificables no pudiera obedecer sino a razones de interés general, debidamente justificadas, y de otra, hacía preciso también que cualquier infracción urbanística de esa naturaleza tuviera un inmediato y eficaz remedio que no permitiera mantener situaciones de hecho o sin base jurídica suficiente, en contra de la legalidad de los Planes de Ordenación vigentes"⁷.

⁷ Cfr. MARTÍN MATEO, R., "La reacción frente a las licencias ilegales para la construcción en zonas verdes", *RDU*, núm. 42, 1975, p. 58: "La Ley 158/63, como ya hemos visto, se vio en la necesidad de establecer una barrera defensiva mediante la introducción de cautelas excepcionales frente a los intentos de

La Ley 158/63 no pudo limitar la modificación de estos espacios vitales a los mismos trámites previstos para la formación y aprobación de los Planes, porque la existencia de intereses contrapuestos -frecuentemente, por no decir siempre, los particulares se oponen a la calificación de los terrenos de su propiedad como zonas verdes y espacios libres dada la pérdida de valor que ello conlleva- provoca que los meritados espacios sean objeto de incesantes amenazas que ponen en peligro su permanencia.

El Tribunal Supremo, en diferentes casos en los que se ha pronunciado, ha seguido una postura acorde con el sentido de la referida Exposición de Motivos. Así, por ejemplo, en una sentencia de 5 de junio de 1978⁸, el Tribunal Supremo declaró la necesidad de someter al procedimiento previsto en el artículo 1 de la Ley de 2 de diciembre de 1963 las modificaciones que se pretendían: cambio de zonificación de los terrenos situados al Norte del centro cívico y comercial, sustituyendo su actual zonificación de baja densidad (tipo unifamiliar aislado) por la de densidad media (bloques plurifamiliares), haciendo desaparecer la zona deportiva que era sustituida por otra de emplazamiento industrial⁹.

modificar los espacios libres y zonas verdes de un Plan".

⁸ Az. 2721.

⁹ En este sentido también se pronunció una S. TS de 22 de mayo de 1979 (Az. 2879) al decir: "Esta garantía, considerada suficiente por el legislador de 1956, resultó en la práctica ineficaz en muchos casos, ante el acoso de ciertos sectores interesados en introducir alteraciones en la planificación urbanística, mediante cambios en la zonificación y aumento de los terrenos edificables; acoso que lo que más puso en peligro, por ser lo más

Sin duda con la Ley 158/63 se frenó un tanto la voracidad especulativa en torno a estas zonas¹⁰.

3. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976

La Ley 19/75, al prever el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en su disposición final 2ª¹¹ y enumerar las disposiciones que habrían de ser objeto de refundición, incluía entre ellas a "los preceptos de la Ley 158/63, de 2 de diciembre, sobre modificaciones de Planes de Ordenación Urbana y Proyectos de Urbanización cuando afecten a zonas verdes y espacios libres previstos en los mismos".

El Texto Refundido, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 19/1975, dedicó a la modificación de las zonas verdes y espacios libres el artículo 50:

apetitoso, fueron las zonas verdes y espacios libres, previstos en el respectivo Plan; siendo esto la causa de que se promulgara la Ley 158/63, de 2 de diciembre, introduciendo, como es sabido, un régimen especial, con modificación de las reglas de competencia para la aprobación definitiva de la alteración de estos Planes, transfiriéndola al Consejo de Ministros, previo informe favorable del Consejo de Estado y otros Organismos".

Vid. también las Ss. TS de 20 de octubre de 1977 (Az. 3921) y 11 de mayo de 1979 (Az. 2450).

¹⁰ Cfr. MARTÍN MATEO, R., "La reacción frente a las licencias...", cit., p. 58.

¹¹ Que se pronuncia como sigue: "2. El texto refundido integrará en su cuerpo normativo... los preceptos de la Ley 158/63, de 2 de diciembre, sobre "Modificación de Planes de Ordenación y proyectos de urbanización cuando afecten a zonas verdes y espacios libres previstos en los mismos", armonizando su contenido con lo dispuesto en la presente Ley...".

"Si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros, previos los informes favorables del Consejo de Estado y del Ministro de la Vivienda, y acuerdos de la Corporación Local interesada adoptados con el quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local".

4. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992

El Texto Refundido de 1992 incorpora al precepto 129¹² el contenido del citado artículo 50, si bien introduce ciertas modificaciones:

- Se sustituye "Consejo de Ministros" por "Órgano ejecutivo Superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente".

- La exigencia de emitir informe se impone al Consejero competente por razón de la materia y al Consejo de Estado u órgano

¹² Dice literalmente: "Si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, deberá ser aprobada por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia y del Consejo de Estado y órgano autonómico que corresponda".

autonómico que corresponda.

- No se recoge la exigencia de quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, que establecía la normativa anterior.

- Asimismo, no se incorpora el contenido del apartado 2º del artículo 162 del RP¹³, que prohíbe la aplicación del silencio positivo para estos casos¹⁴.

¹³ Dice textualmente: "En este supuesto, no podrá entenderse producida, en ningún caso, la aprobación definitiva por silencio administrativo, a la que se refieren los artículos 41.2 de la Ley del Suelo y 133.1 de este Reglamento".

¹⁴ Nos remitimos al apartado que lleva por título: Inaplicación del silencio positivo.

II. REQUISITOS

1. Requisitos subjetivos

En principio, son de aplicación las reglas generales sobre órganos administrativos e interesados que intervienen o pueden intervenir en el procedimiento de modificación de un Plan de Ordenación Urbana. Ahora bien, en todos los Textos Legislativos desde la promulgación de la Ley 158/63, de 2 de diciembre, se ha previsto un régimen especial para la aprobación de la modificación del planeamiento que afecte a zonas verdes o espacios libres¹⁵, régimen éste que no se ha mantenido invariable en los Cuerpos Legales promulgados desde la mentada Ley de 2 de diciembre de 1963.

La Ley de 2 de diciembre de 1963 exigía

¹⁵ La importancia de las zonas verdes ha sido resaltada por el Tribunal Supremo, así, en una sentencia de 15 de abril de 1988 (Az. 3073), dice que los espacios libres deben ser entendidos: "como zonas de especial importancia en ordena a garantizar la calidad de vida de que habla el artículo 45.2 de la Constitución, en cuanto que la existencia y conservación de aquellas contribuye a mantener el uso del suelo en unas condiciones que impiden la masificación, y racionalizan ese uso, favoreciendo incluso la corrección natural de factores contaminantes, y permitiendo la existencia de áreas de esparcimiento y el contacto con la naturaleza".

Vid. SANZ BOIXAREU, P.J., "El régimen jurídico de...", cit., pp. 325-353. GARCÍA MANZANO, P., "La subordinación del régimen del suelo al interés general establecido en el artículo 128 de la Constitución española: El supuesto de las zonas verdes", en Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3855-3884.

- La aprobación definitiva del Consejo de Ministros.
- El informe favorable del Consejo de Estado y de la Comisión Central de Urbanismo.
- Y preveía la concurrencia del quórum previsto en el artículo 300 de la anterior LRL.

Los Textos Refundidos de 1976 y 1992 exigían:

- La aprobación del Consejo de Ministros (artículo 50 del TR/76). No obstante, a tenor de la legislación autonómica, la competencia debía entenderse atribuida al Consejero ejecutivo o de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma que hubiese asumido la competencia del Consejo de Ministros.

Hoy se prevé expresamente la atribución de competencia al "órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente" (artículo 129 TR/92).

- El informe favorable del Consejo de Estado y del Ministro de la Vivienda¹⁶ (artículo 50 del TR/76).

Hoy en día, la exigencia de emitir informe se impone al

¹⁶ El Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio (BOE núm. 159, de 5 de julio de 1977), vino a suprimir el Ministerio de la Vivienda, que se integra en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Consejero competente por razón de la materia y al Consejo de Estado u órgano autonómico que corresponda. Así pues, ya no se mantiene con carácter obligatorio -la Ley emplea la conjunción u, no y-, la emisión de informe por parte del Consejo de Estado; la Ley introduce la posibilidad de que éste sea sustituido por informe del órgano autonómico correspondiente. Al mismo le son de aplicación los requisitos o condicionamientos que se reconocen al informe del Consejo de Estado: favorable y vinculante (artículo 129 del TR/92).

- Y, por último, el Texto Refundido de 1976 se refería a "acuerdos de la Corporación Local interesada adoptados con el quórum del artículo 300 de la LRL". Pero hay que decir que en la LBRL no se prevé tal quórum especial. Su artículo 47.3.i) exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos sobre Planes e instrumentos de ordenación urbanística. Así pues, éste era el quórum exigido aun cuando se trataba de modificar zonas verdes y espacios libres¹⁷.

En la legislación vigente no se hace referencia a este requisito.

¹⁷ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, cit. p. 566. Y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 104.

2. Requisitos objetivos

La primera cuestión que debemos abordar al estudiar los requisitos objetivos es si las zonas verdes y espacios libres necesitan estar determinados en el Plan o si, por el contrario, es admisible su determinación al margen del meritado instrumento urbanístico.

Durante la vigencia de la Ley 158/63 la cuestión planteada encontraba su respuesta en el artículo 1, que era del siguiente tenor literal:

"... no podrá introducirse en ellos ninguna clase de modificación que tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres previstos en el Plan".

Como se deduce claramente de este artículo la proyección de las zonas verdes y espacios libres correspondía a los Planes. El precepto convirtió en imperiosa necesidad que la asignación de esta calificación urbanística correspondiese a un Plan.

También los Textos Refundidos de 1976 y 1992 se refieren, al regular la modificación cualificada, a las zonas verdes y espacios libres "previstos en el Plan". La expresión empleada por el legislador para enunciar a quién o a qué corresponde la tarea de proyectar estos espacios no deja lugar a dudas: a los Planes.

El legislador ha mantenido la voluntad de atribuir al planificador, y por ende, a los Planes de Urbanismo, la importante función de determinar que terrenos se hayan afectados por dicha calificación. Si el legislador no hubiera querido atribuir a los Planes tal precisión se habría limitado a decir "... una diferente zonificación de las zonas verdes y espacios libres, deberá ser aprobada..."; es decir, habría suprimido toda referencia a los Planes.

La segunda cuestión que debemos dilucidar es si en el supuesto de que por falta de Plan se hubiesen aprobado Normas Subsidiarias del Planeamiento, la modificación de las mismas que tuviese por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres exigiría la aplicación del citado régimen especial.

En cuanto las Normas Subsidiarias suplen la falta de un Plan¹⁸ es indudable que este régimen especial será de aplica-

¹⁸ Las Normas Subsidiarias tienen carácter normativo. Vid., entre otros muchos, ARROYO GARCÍA, J., et al., op. cit., pp. 538 y ss. CARRETERO PÉREZ, A., "Naturaleza jurídica de los Planes de Urbanismo", RDU, núm. 116, 1970, pp. 98 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 387. LÓPEZ PELLICER, J. A., "Elaboración y gestión...", cit., p. 73.

También la jurisprudencia admite la carácter normativo de las Normas. Así, una S. TS de 30 de mayo de 1979 (Az. 2612), considera que "la subsidiariedad o complementariedad de las normas con respecto al planeamiento, índice de la naturaleza provisional de aquéllas hasta que el plan se apruebe o modifique con los requisitos o garantías legales, no priva a dichas normas de su ínsito carácter reglamentario o específicamente de las superiores y más generales disposiciones de la Ley del Suelo, adaptándolas a la circunstancia y necesidades urbanísticas del lugar...".

ción, si bien es necesario que se pretendan modificar unas Normas Subsidiarias por otras posteriores. Así pues, sólo será admisible la aplicación del meritado procedimiento en el supuesto de modificación de las Normas existentes y no cuando se pretenda la elaboración de un Plan General¹⁹.

En favor de la aplicación del artículo 50 a la modificación operada por Normas Subsidiarias de Planeamiento se pronunció una sentencia de 11 de noviembre de 1985²⁰:

"...podrían ser previstas en las Normas Subsidiarias pero en todo caso con la limitación que para modificarlas comporta el art. 50, el cual explícitamente se refiere también a la modificación de estas Normas cuando tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas

En el mismo sentido y si cabe de forma más rotunda, se pronunció una S. TS de 2 de febrero de 1979 (Az. 3278): "ante las graves consecuencias que se derivan de la ausencia del planeamiento, con la consiguiente producción de caos e indisciplina constructiva, especulación incontrolada del suelo y ejercicio arbitrario del derecho a edificar, la Ley del Suelo establece el remedio transitorio de las normas subsidiarias, que actúan como programación urbanística provisional destinada a colmar ese vacío normativo de ordenación hasta el momento en que se apruebe y comience a regir de manera definitiva el plan correspondiente al cual interinamente sustituyen dichas normas, cuya naturaleza jurídica y contenido no pueden ser, por esa finalidad y razón de ser, otras que las que corresponden a los planes de ordenación en cuya ausencia tienen su causa aquéllas..."

¹⁹ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios ... (Texto...)*, cit., p. 988.

²⁰ Az. 5549. Asimismo, Vid. las Ss. del mismo Tribunal de 25 de febrero y 22 de marzo de 1982 (Az. 967 y 2320), 7 de marzo de 1985 (Az. 1496) y 5 de abril de 1993 (Az. 2602).

verdes o espacios libres; de suerte que al llevarse a cabo en este caso simplemente mediante una modificación de las Normas Subsidiarias sin atender a las prescripciones de competencia y procedimiento especiales, supone una violación de dicho precepto legal".

Los Textos Refundidos de 1976 y 1992, al regular la modificación cualificada incluyen entre los instrumentos urbanísticos cuya modificación conlleva una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento. Por consiguiente, la duda planteada encuentra respuesta en el texto de los respectivos preceptos reguladores de la materia.

Por último, el procedimiento especial previsto en los artículos 50 del TR/76 y 129 del TR/92 es aplicable, por imperativo de los citados preceptos, cuando se pretenda la modificación de las zonas verdes o espacios libres delimitados en los Programas de Actuación Urbanística.

A. Destino del terreno

a) Destinos incluidos en el concepto de zona verde y espacio libre

Bajo la LS de 1956 el concepto de espacio libre era amplísimo y comprensivo prácticamente de todo terreno libre de edifi-

cación por prescripción urbanística²¹. Sin embargo, a partir de la reforma legal de 1975 las categorías de zona verde y espacio libre pierden su anterior imprecisión²².

En el sentido de negar que por espacio libre deba entenderse toda superficie inedificable se ha pronunciado una sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1992²³:

"... no tiene la consideración legal de espacio libre cualquier superficie inedificable, sino únicamente aquellos terrenos que el planeamiento califica así incluyéndolos en el sistema de espacios libres propio del ámbito territorial ordenado -general o parcial-, con el contenido que especifican los del texto refundido,..., parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión".

Por consiguiente, no es admisible decir que son zonas verdes y espacios libres los terrenos a los que no le han sido reconocidas facultades edificatorias. Sino que, solamente tienen tal consideración los que así hayan sido calificados por el Plan. No se trata, pues, de un concepto definido por exclusión, sino que, por el contrario, es requisito "sine qua non" un pronunciamiento ex-

²¹ Esta opinión es corroborada por la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, cuyo texto, en lo que ahora importa, hemos transcrito al tratar los estándares urbanísticos.

²² Vid, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 207 y ss.

²³ Az. 1243.

preso del Plan.

Espacio libre es hoy el suelo calificado expresamente como tal por un Plan (General o Parcial) o Programa de Actuación Urbanística en el contexto de sus determinaciones sustantivas específicamente dirigidas al diseño del sistema de espacios libres del ámbito territorial ordenado y que, por tanto, forma parte integrante de este sistema²⁴. Los artículos 12, número 1, letra b) y 12, número 2, apartado 2.1, letra c) del TR/76, 72, letra d) del TR/92 y 19, número 1, letra b) y 25 y 29, número 1, letra d) del RP²⁵, relativos a los Planes Generales Municipales de Ordenación y los artículos 13, número 2, letra b) del TR/76, 83, nú-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Dicen los preceptos citados:

"... los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción..." (artículo 12.1.b) TR/76).

"Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión" (artículo 12.2.2.1.c) TR/76).

"... el de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción..." (artículo 19.1.b) RP).

"...c) El sistema general de espacios libres constituido por:

-Parques urbanos públicos, en proporción no inferior...

-Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas"(artículo 25 RP).

"Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como las zonas deportivas, de recreo y expansión también públicas..." (artículo 29.1.d) RP).

mero 2, letra c) del TR/92 y 45, número 1, letra c), 48, número 2 y 49, número 1 del RP²⁶, relativos a las determinaciones de los Planes Parciales de Ordenación, determinan qué usos deben entenderse incluidos en el concepto de zonas verdes y espacios libres: parques públicos, parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1987²⁷, declaró la consideración como zona verde y espacio libre de los parques y jardines. La actora era propietaria de una finca situada en el término municipal de S. Adrián de Besós (Barcelona), con una superficie de 188.967 m², de los cuales 94.892 m²

²⁶ Los preceptos se pronuncian como sigue:

"Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión" (artículo 13.2.b) TR/76).

"Señalamiento de reservas de terreno para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión..." (artículo 83.2 c) TR/92).

"Señalamiento de reservas de terreno para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, también públicas, en proporción..." (artículo 45.1.c) RP).

"Deberá expresarse en el Plan Parcial el destino público o privado de los terrenos ... correspondientes a espacios libres..." (artículo 48.2 RP).

"Las reservas de terreno de dominio y uso público que el Plan Parcial debe establecer para jardines, zonas deportivas, de recreo y de expansión, se fijarán diferenciando cada uno de estos usos. Constituirán el sistema de espacios libres en este grado de planeamiento, que tendrá carácter complementario del sistema de espacios libres del Plan General con el que habrá de coordinarse" (artículo 49.1 RP).

²⁷ Az. 8656.

estaban calificados por el Plan General Metropolitano de Barcelona como "Parque y Jardín Metropolitano" (6c). La modificación del aludido Plan General, aprobada definitivamente por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña el 27 de diciembre de 1983, cambió la calificación de 13.000 m² de zona de Parques y Jardines (6c) convirtiéndolos en vial sin observar los trámites procedimentales previstos por la Ley del Suelo para este tipo de alteraciones, por lo que, el TS acordó anular el acto de aprobación definitiva impugnado.

Los parques y jardines son por deseo del legislador zonas verdes y espacios libres y, por ello, la modificación de los Planes que les atribuyen tal calificación está sometida al procedimiento especial previsto y regulado para lo que el legislador ha tenido a bien denominar modificación cualificada²⁸.

Las zonas deportivas también se hallan incluidas en el concepto de espacio libre. La jurisprudencia así lo entiende. Por ejemplo una sentencia de 11 de noviembre de 1985²⁹, confirmó la anulación que respecto de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del término de Aguate (Madrid) había declarado la sentencia de instancia por entender que el cambio de calificación de "Suelo

²⁸ En este orden de ideas, el TS, en una sentencia de 9 de marzo de 1993 (Az. 1601), anuló el acuerdo de aprobación definitiva del Plane Especial de Protección y Mejora del casco urbano de San Cugat del Vallés (Barcelona), entre otras razones, porque había reducido la extensión del Parque del Monasterio sin observar los trámites del artículo 50 de la Ley del Suelo.

²⁹ Az. 5549. Asimismo una S. TS de 12 de febrero de 1975 (Az. 519).

urbanizable programado. Especial cementerio", de lo que antes venía calificado de "Equipamiento deportivo", no podía llevarse a cabo sino a través de los trámites establecidos para la modificación que afecte a las zonas verdes. Como expresamente dice la sentencia de instancia en su considerando tercero, aceptado por el Tribunal Supremo:

"...las zonas deportivas se presentan como una especie de los espacios libres y zonas verdes, y si bien no excediendo de las exigencia mínimas de este fin general podrían ser previstas en las Normas Subsidiarias, pero en todo caso con la limitación que para modificarlas comporta el artículo 50..."

Asimismo, la jurisprudencia no alberga duda alguna acerca de la inclusión en el meritado concepto de los terrenos destinados a instalación de feria de muestras. Es suficientemente expresiva al respecto una Sentencia de 25 de abril de 1986³⁰ que recoge fielmente la aseveración que se acaba de formular. Se trataba de la revisión y adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Peñafiel, que fue aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Valladolid el día 7 de mayo de 1982 e impugnado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de dicha ciudad. Entre otras razones se alegaba por los recurrentes que no se habían cumplido los requisitos exigidos para la modificación de terrenos que habían ob-

³⁰ Az. 2967.

tenido la calificación de zonas verdes o espacios libres, por cuanto estimaban que el terreno afectado tenía dicha consideración. La Sala de instancia acogió el motivo alegado declarando la nulidad de los acuerdos impugnados y ordenó que en la nueva revisión que se redactase y tramitase se respetase el uso "lúdico-comercial" del espacio libre en cuestión o, en otro caso, debían obtenerse las aprobaciones que preceptuaba el artículo 50 de la Ley del Suelo³¹. Promovida la apelación por el Abogado del Estado, el TS, aceptando los considerandos de la sentencia apelada, la desestimó, confirmando aquella. Lo que importa destacar de la sentencia es la consideración como espacio libre del terreno destinado a feria de muestras, por lo que su expone a continuación la argumentación de la Audiencia para llegar a tal conclusión:

"Que aparte de las infracciones examinadas hasta aquí, se invocan por los actores otras afectantes específicamente al sector litigioso figurando en el primer lugar de éstas la denuncia de la eliminación de un espacio libre de uso público, en el que se venía asentando la Feria de Muestras y cuyo reconocimiento como tal por la Administración aparece reflejado en la documentación gráfica del Plan, en cuyo plano 12 -sobre usos existentes- se refiere al carácter "lúdico-comercial", de toda la superficie a que nos veni-

³¹ No es este el momento adecuado para discutir si el procedimiento especial previsto en el artículo 50 de la LS (hoy 129) es aplicable a la revisión o no, por lo que nos remitimos al apartado que lleva por título Modificación y revisión del planeamiento: ¿cuándo se aplica el procedimiento especial?.

mos refiriendo, ... , cuando en un planeamiento preexistente se delimite una zona como "espacio libre" de carácter público o privado ... la modificación del planeamiento que suponga un cambio en la zonificación o uso urbanístico de ese espacio requiere ser aprobado por el Consejo de Ministros, previo los informes favorables del Consejo de Estado y del Ministro de la Vivienda, así como que los acuerdos de la Corporación Local interesada se adopten con el quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local, y demostrado en este caso el destino a instalación de la feria de muestras del terreno que nos ocupa y reconocido por la Administración su uso "lúdico-comercial" es evidente que estamos ante una superficie calificable como espacio libre".

b) Destinos excluidos del concepto de zona verde y espacio libre

Las vías de comunicación y zonas de protección no forman parte de la calificación urbanística espacios libres. Ello es así tanto al amparo de la LS de 1956 como a la vista de los TR de 1976 y 1992. En los tres Cuerpos Legales, concretamente en el artículo 3, número 1, el legislador distingue las vías públicas y medios de comunicación de los espacios libres.

Asimismo, el artículo 25 del RP, al regular los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, dedica a las vías de comunicación un apartado independiente del consagrado al sistema general de espacios

libres³².

Una sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1973 dice que no deben confundirse dos conceptos, jurídicos y físicos, que el legislador distingue en el artículo 3, número 1, apartados f) y g)³³, LS, cuales son los de vías públicas o de comunicación y espacios libres para parques y jardines:

"... siendo así que la mayor o menor extensión de los accesos a la plaza ahora dividida o al patio interior proyectado y éste, no implican ni consta que sean zonas verdes, y al contrario, se deduce claramente que en su mayoría no pueden serlo, dado su destino y las condiciones de libre circulación o estacionamiento de personas y vehículos que aquéllos exigen especialmente en el eje de Lucio del Valle"³⁴.

³² El precepto citado se pronuncia como sigue: "El sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes viarias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculantes a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos aeropuertos y otras instalaciones análogas".

³³ "f) Formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación; g) Establecer espacios libres para parques y jardines públicos en cada polígono en proporción adecuada a las necesidades colectivas y no inferior al 10 por 100 de la superficie".

El legislador intencionadamente excluyó del concepto de espacio libre a las vías públicas y medios de comunicación.

³⁴ Del mismo tenor es una sentencia del TS de 23 de febrero de 1979, que dice: "... las vías públicas, y en especial las dedicadas a tránsito rodado, no pueden clasificarse dentro del ámbito de las "zonas verdes", ni aún siquiera en el más amplio

La razón por la que se prohíbe incluir a las vías públicas o de comunicación entre las zonas verdes y espacios libres es obvia: los terrenos calificados como viales no responden a la finalidad prevista en el preámbulo de la Ley del Suelo de 1956 -criterio que se mantiene en los posteriores textos legales- de "espacios para la normal expansión de la vida humana fuera del hogar".

Ilustrativa de la exclusión de los terrenos calificados como vías de comunicación y zonas de protección del concepto de espacio libre es una sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 1987³⁵, en la que el Tribunal declara expresamente:

"nunca una línea de ferrocarril puede ser considerada espacio libre".

Igualmente, una sentencia de 2 de octubre de 1990³⁶ excluye de este concepto a las zonas peatonales:

"Tampoco puede alegarse la necesidad de seguir los trámites del artículo 50 de la Ley del Suelo, en la consideración de que estamos en presencia de una zona verde o espacio libre, pues tal conceptualización no es aplicable a la zona peatonal".

de los espacios libres, como ha sido declarado en una sentencia de 12 enero 1973 (Az. 82)".

³⁵ Az. 8656.

³⁶ Az. 7830 (considerando de la sentencia apelada).

B. Alcance cuantitativo de la modificación

La Ley de 2 de diciembre de 1963, posteriormente el TR de 9 de abril de 1976 y, actualmente, el TR de 26 de junio de 1992 prevén, como ha quedado expuesto, un procedimiento especial para la realización de cualquier modificación que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan. Con este planteamiento cabe preguntarse si la imposición de la referida tramitación especial ha sido dispuesta con independencia o no del alcance cuantitativo de la modificación.

Pues bien, se trata de una prohibición terminante de cualquier modificación de la zonificación o uso resultante, con independencia, por lo tanto, de que los espacios globales resultantes de la modificación de los Planes sean o no superiores, bastando una distinta zonificación o, incluso, una simple discrepancia entre lo previsto en el Plan en cuanto a zonas verdes y espacios libres y lo que se pretende llevar a cabo en la nueva ordenación, en tanto suponga alteración o supresión de cualquier espacio urbanístico que tuviera el meritado destino, y ello, porque lo que se prohíbe es la modificación misma.

Al confeccionar el Plan el legislador atribuye a las zonas verdes y espacios libres proyectados la extensión que entiende precisa el sector en cuestión, de forma que la reducción de esa superficie, por mínima que sea, debe someterse a las garantías

procedimentales previstas por el legislador.

La atribución por el Plan a este destino de un determinado número de m² no es una decisión arbitraria, sino todo lo contrario. Y, por ello, cualquier reducción de la extensión proyectada supone un perjuicio para la colectividad cuyo interés debe proteger la Administración. La superficie asignada a las zonas verdes y espacios libres guarda una estrecha relación con el número de habitantes del sector, por lo que el quebrantamiento de la debida relación espacios vitales-habitantes supone un considerable perjuicio que debe ser evitado sometiéndolo a rigurosas normas procedimentales. Tanto la descalificación total como la parcial conllevan, cada una en su medida, un perjuicio para la colectividad que debe ser evitado.

El Tribunal Supremo considera de aplicación el procedimiento especial a cualquier alteración con independencia de cual sea la extensión de terreno afectada. Ahora bien, existe alguna sentencia aislada que admite la tesis contraria:

"... el criterio recto para el deslinde de asuntos que deban, en esta materia, pasar al Consejo de Ministros, de los que deban quedar a nivel inferior, ha de depender, más que de un criterio cuantitativo de más o menos importancia, de uno cualitativo, o de naturaleza, según que en el supuesto de hecho concreto se produzca el fenómeno de una real alteración de la zona verde o espacio libre, o no se produzca

si bien, a esto último pueda equipararse una modificación tan insignificante, que, por eso mismo, no merezca ser tomada en consideración" (S. TS de fecha 22 de mayo de 1979)³⁷.

Como se ha apuntado anteriormente, la doctrina del Tribunal Supremo -hecha la anterior salvedad- es clara en esta materia³⁸:

"es la modificación misma lo prohibido y de ahí que no deba permitirse aunque sea mínima, aunque suponga permuta de superficie".

El hecho de excluir de la aplicación del procedimiento especial el supuesto de modificación de terrenos que siendo zonas verdes o espacios libres su extensión es mínima carece de fundamentación alguna, ya que siendo finalidad de la Ley proteger las zonas verdes y espacios libres de los continuos acosos de los particulares, no tendría ningún sentido eliminar esa protección por el mero hecho de que la extensión en cuestión fuese mínima.

³⁷ Az. 2879.

³⁸ En este mismo sentido, vid. las Ss. TS de 12 de enero de 1973 (Az. 82), 12 de febrero de 1975 (Az. 519), 5 de junio de 1978 (Az. 2720) y 17 de marzo de 1981 (Az. 1803).

Una S. de 17 de julio de 1987 (Az. 7527) dice: "... prohibición terminante" de llevar a cabo la modificación del planeamiento que tengo por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres sin ajustarse a las reglas de competencia y procedimiento establecidas en el art. 50 del Texto Refundido, prohibición ésta que opera con "independencia de su alcance cuantitativo" y que se extiende incluso a los supuestos de simple permuta de superficie".

Y es que, ¿cómo puede importarle a la Ley la extensión de la superficie protegida?. La Ley tiene que garantizar que los miembros de la colectividad van a tener la oportunidad de gozar de los espacios libres o zonas verdes y relacionarse con los demás hombres, por lo que lo único que realmente debe preocuparle, y así ocurre, es que ese derecho -inherente al ser humano- una vez adquirido, no sea mermado.

Es más, si el legislador hubiese querido excluir de la aplicación de este procedimiento las modificaciones que afectasen a pequeñas extensiones así lo habría determinado.

Compartiendo el criterio de que el legislador no ha excluido los supuestos en que la superficie alterada es insignificante, el Tribunal Supremo dictó una sentencia el 27 de junio de 1978³⁹. Se trataba en este caso de confirmar la declaración de nulidad, acordada por la Sala de Valencia en fecha 24 de abril de 1972, del acuerdo que autorizó el desplazamiento de un edificio que invadía una zona de cuatro metros -extensión realmente insignificante-, que estaba destinada a zona verde; nulidad que fue declarada por. El TS en consonancia con la Sala de instancia aseveró:

"... el edificio ha quedado desplazado de su emplazamiento, invadiendo una zona de cuatro metros, aproximadamente, según medidas de escala, que se halla destinada a zona verde; ello hace sea pertinente considerar la nulidad plena del

³⁹ Az. 3097.

acuerdo que autorizó el desplazamiento ya que tal nulidad absoluta y radical, es establecida por el art. 2º de la Ley de 2 diciembre 1963".

C. Permuta de superficie

Una de las técnicas que se emplean para descalificar las zonas verdes y espacios libres es la de pretender sustituir mediante la modificación del Plan, los terrenos afectados por otros de igual o superior extensión. Se pretende que la calificación de zona verde o espacio libre pase a afectar a terrenos de otro propietario o a terrenos del propio solicitante de la modificación⁴⁰.

En el primer supuesto, el peticionario justifica, o al menos eso pretende, que con su solicitud satisface el interés público, además del suyo propio. Se suele apuntar como causa justificativa de la modificación que el interés público queda protegido al calificar como zona verde o espacio libre una zona de idéntica extensión; y, en ocasiones, los interesados llegan más lejos en sus razonamientos, alegando que el cambio propuesto es beneficioso para la colectividad al ser el lugar donde pretende ubicarse más adecuado para el fin perseguido, o por ser de mayor extensión, o porque es su interés destinar los terrenos de su propiedad a un fin público.

⁴⁰ Las hipótesis apuntadas fueron ya anunciadas por GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres...*, cit., pp. 183-186.

El propietario de los terrenos afectados por esta interesada calificación pretende alterar el Plan para trasladar la carga a otro propietario. La Administración deberá, en todo caso, examinar las razones aducidas y comprobar si existen, como pretende hacer creer el peticionario, razones urbanísticas que aconsejen el cambio interesado. Pero debemos tener presente que el propietario que resulte afectado por el cambio intentará valerse de la misma técnica para evitar el daño que tal calificación conlleva, y así sucesivamente.

El Consejo de Estado, en dictamen de 14 de mayo de 1969 (expediente núm. 36.391), manifestaba la necesidad de diferenciar los deseos subjetivos del propietario de las razones de interés general. Al tratar las razones de interés general decía:

"Estas razones nunca pueden ser los deseos subjetivos del propietario. Debe pensarse que la sustitución de la zona verde por otra da lugar a que la nueva calificación urbanística pase a afectar a otro propietario que también puede tener o proponer utilizaciones de interés social, religioso, cultural, sanitario, etc. de sus terrenos. De admitirse la teoría del respeto a los deseos subjetivos del propietario para justificar sucesivas sustituciones de zonas verdes, se establecería una descalificación en cadena de espacios libres que cada vez se irían situando en zonas más alejadas o con menos valor".

En el segundo supuesto, el peticionario solicita que el cambio se opere en favor de terrenos de su propiedad. Normalmente, la razón de esta solicitud radica en el menor valor económico de los terrenos propuestos. Se trata de trasladar la carga de los terrenos de mayor valor económico a los de menor valor.

La Administración deberá decidir en cada caso la posibilidad o no de efectuar el cambio propuesto. En el supuesto de que sea indiferente que la calificación afecte a un terreno o a otro la Administración deberá acceder a la sustitución, toda vez que lo que no se pretende es perjudicar los intereses de un propietario, sino beneficiar a la colectividad.

Analizada la posibilidad de permutar la superficie afectada por la calificación de zona verde o espacio libre, es forzoso plantearse si es obligatorio acudir al procedimiento de modificación cualificada para realizar la apuntada alteración del Plan. La respuesta ha de ser afirmativa, los supuestos de permuta de superficie han de someterse al riguroso procedimiento de modificación. Así lo reconoce el Tribunal Supremo:

"... prohibición terminante de llevar a cabo la modificación del planeamiento que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres sin ajustarse a las reglas de competencia y procedimiento establecidas en el artículo 50 del Texto Refundido, prohibición ésta ... que se extiende incluso a los

supuestos de simple permuta de superficie..." (S. de 9 de marzo de 1993)⁴¹.

La ubicación de los espacios destinados a zonas verdes y espacios libres puede ser relevante. La especial protección a que el legislador ha querido someter desde siempre la alteración de estos espacios lleva a concluir la necesidad de observar el procedimiento de modificación cualificada cuando se interese de la Administración la permuta de superficie.

La razón de este sometimiento a especiales normas de procedimiento ha sido perfectamente explicada por el Tribunal:

"...el ámbito de las zonas verdes, en razón de la función que éstas cumplen, no sólo tiene relevancia la extensión sino también la situación" (S. de 12 de abril de 1991)⁴².

Esta idea es la que prevaleció en una S. TS de 17 de julio de 1987⁴³. En este caso, se trataba de la alteración de la localización de una zona verde a través de una permuta: un terreno de quinientos metros cuadrados calificado como zona 6 en el Plan General Metropolitano -parques y jardines urbanos actuales de carácter local- vio modificada su calificación pasando a ser zona 18 con otra vinculación urbanística -zona sujeta a anterior or-

⁴¹ Az. 1601.

⁴² Az. 3298.

⁴³ Az. 7527.

denación volumétrica específica- al tiempo que otra parcela recibió la calificación 6. El TS partiendo de que el suelo que el PG había destinado a "parques y jardines" había perdido el destino verde dibujado por aquél sin someterse a las reglas de competencia y procedimiento establecidas en el artículo 50 del TR/76, llegó a un pronunciamiento anulatorio de las actuaciones administrativas.

D. Zonas de carácter público y privado

Se plantea el problema de determinar si el procedimiento especial previsto en la LS se refiere únicamente a las zonas verdes y espacios libres públicos o, por el contrario, también a los de propiedad privada⁴⁴.

Las zonas verdes y espacios libres que protege la legislación urbanística son los previstos en el Plan cuyas determinaciones se pretenden alterar. Así se deduce de los artículos 1 de la Ley 158/63, 50 del TR/76 y 129 del TR/92, que se refieren con claridad a toda clase de modificaciones que impliquen una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan. Los espacios libres para cuya alteración se ha precisado y se precisa observar el procedimiento especial son, pues, todos los previstos en el Plan, públicos o

⁴⁴ Para GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 376, el concepto de zona verde y espacio libre se entiende con gran amplitud a estos efectos, comprendiendo no sólo las zonas verdes públicas, sino también las privadas.

privados⁴⁵. No se debe distinguir donde la Ley no lo hace⁴⁶.

Esta idea ha sido resaltada por el Tribunal Supremo:

"...el artículo 1º de la mencionada Ley no distingue entre zonas públicas y privadas y sujeta a todas, sin excepción, a la rígida norma del precepto" (S. de 20 de octubre de 1977)⁴⁷.

Otra sentencia del mismo Tribunal se pronuncia en el mismo sentido:

"...resulta que cuando en un planeamiento preexistente se delimite una zona como espacio libre de carácter público o privado ... la modificación del planeamiento que suponga un cambio en la zonificación o uso urbanístico de ese espacio

⁴⁵ Esta opinión no es compartida por SANZ BOIXAREU, P., op. cit., p. 350, pues al tratar de la especial protección a que dichas zonas están sometidas dice: "Obsérvese que nos referimos al especial tratamiento protector del que gozan las zonas verdes públicas. Las zonas verdes privadas tienen su protección en los preceptos generales que imponen el cumplimiento de las determinaciones de los Planes de ordenación y de los demás instrumentos de ordenación urbanística; su tratamiento no se diferencia del que la Ley establece para las demás determinaciones de los Planes". Y por si albergábamos alguna duda sobre la intención de sus palabras concluye diciendo que "son los espacios públicos los que reciben esa especial protección jurídica. Allí donde el espacio libre, la zona verdes, es simplemente el resultado de la aplicación de las demás determinaciones del Plan... tales zonas, entendemos, tienen carácter privado y no gozan de la especial protección de las zonas verdes públicas".

⁴⁶ Cfr. GÓNZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, cit., p. 568.

⁴⁷ Az. 3921.

requiere ser aprobado por el Consejo de Ministros, previos los informes favorables del Consejo de Estado y del Ministerio de la Vivienda..." (Sentencia de 25 abril 1986)⁴⁸.

E. La construcción de aparcamientos subterráneos en espacios libres no implica alteración del uso urbanístico

El hecho de que se proyecte una construcción subterránea en un terreno calificado como zona verde o espacio libre no constituye en modo alguno una variación o modificación de la calificación del terreno bajo el cual se proyecta la obra. Y ello, por el hecho de ser la construcción ajena a la realidad del terreno en sí mismo. La autorización de la construcción de un aparcamiento subterráneo, no afecta la posibilidad de mantener el parque urbano o las áreas destinadas al ocio cultural o recreativo.

En otras palabras, las áreas reservadas a zonas verdes o espacios libres existirán con independencia de que exista o no un aparcamiento bajo el mismo, de modo que las necesidades de los ciudadanos no se verán perturbadas por una construcción oculta en el subsuelo.

Así ha resuelto el Tribunal Supremo algunos conflictos como

⁴⁸ Az. 2967. Más reciente es una sentencia del TS de 18 de marzo de 1988 (Az. 2182) que señala que los espacios libres pueden ser o no "correspondientes a zonas públicas", pues el artículo 49.2 "viene a exigir unos mayores espacios libres sin precisar que sean de uso público".

el reflejado en una sentencia de 29 de marzo de 1990⁴⁹. Un particular, en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 235 de la Ley del Suelo, impugnaba el acuerdo del Ayuntamiento de Madrid de 30 de abril de 1982 por el que se aprobaban los pliegos de condiciones para la construcción de un estacionamiento subterráneo para vehículos en la Avenida de Brasil, por estar el terreno bajo el cual se pretendía la construcción incluido en la calificación de "zona verde y espacio libre". La Sala de instancia desestimó su pretensión, ratificándola después el TS, que aceptó los fundamentos de Derecho de la sentencia apelada:

"... en todo caso la construcción del aparcamiento subterráneo no implica una alteración sustancial de la zonificación o uso urbanístico de la zona verde ya que la superficie del terreno puede perfectamente quedar convertida en césped y soporte de las especies vegetales consentidas por su espesor..."⁵⁰.

En definitiva, en todos aquellos supuestos en que la modificación del Plan consista en la construcción de un aparcamiento subterráneo, aunque el terreno bajo el que se obre haya obtenido la calificación de zona verde o espacio libre si ésta no se ve

⁴⁹ Az. 2266.

⁵⁰ Del mismo tenor es una S. TS de 22 de mayo de 1979 (Az. 2879), dictada al amparo de la Ley 158/63: "..., se ha de empezar por declarar que la transformación tan referida, de zona libre en aparcamiento subterráneo, si no hace desaparecer la misma, como ya se ha visto, y, por lo tanto, no precisa seguir los trámites de la tan repetida Ley de 1963..."

afectada -resulta inalterada- el procedimiento a seguir será el general previsto para la aprobación de los Planes⁵¹ y, solamente en el supuesto de que se modifique propiamente el terreno -la superficie- que hubiera sido calificado con el meritado destino será de aplicación el procedimiento especial de modificación.

F. Modificación y revisión del planeamiento: ¿cuándo se aplica el procedimiento especial?

No toda modificación de un Plan está sometida a este régimen especial, sino solamente aquellos supuestos en que la alteración afecta a una zona verde o a un espacio libre. Así pues, en el supuesto de que la modificación no afecte a estos elementos, sino a otros de la ordenación urbanística, se estará al régimen general.

Ahora bien, la cuestión que se suscita es qué debe entenderse por modificación cualificada o especial.

Siempre que se dé a la zona verde o espacio libre una "diferente zonificación o uso urbanístico", se reduzca su extensión o, incluso, cuando se permute su superficie se entiende que ha habido modificación cualificada. Sin embargo, no es preciso seguir este procedimiento cuando la modificación consiste en incre-

⁵¹ Ello es así porque el artículo 49 de la anterior LS, hoy 128.1, dispone que el procedimiento a seguir en la modificación de cualquiera de los elementos de los Planes, Proyectos, Programas, Normas y Ordenanzas, será el previsto para su tramitación y aprobación.

mentar los espacios libres o zonas verdes ya previstos. Esta aseveración encuentra apoyo, en la exigencia de la Ley⁵² de que la alteración afecte a zonas verdes y espacios libres previstos en el Plan. Por lo tanto, partiendo de la premisa de que al incrementar no se afecta lo ya previsto en el Plan, la conclusión debe ser que la modificación que suponga incremento de zonas verdes o espacios libres se regirá por el procedimiento general. Es más, si el legislador hubiese querido que la creación de nuevos espacios libres se sujetase a las especiales normas de procedimiento así lo habría dispuesto; sin embargo, se limitó a referirse a los supuestos de modificación de espacios vitales ya existentes.

En otro orden de cosas, es necesario determinar si el procedimiento especial es aplicable únicamente a la modificación o si lo es también a la revisión⁵³.

Durante la vigencia de la Ley 158/63, la doctrina consideró mayoritariamente que el procedimiento era aplicable cuando como consecuencia de la revisión se modificara la ordenación anterior sobre zonas verdes o espacios libres existentes. Y ello porque lo que se pretendía era la protección de dichos espacios, arbi-

⁵² Todos los Textos Legislativos desde la Ley 158/63.

⁵³ A juicio del Consejo de Estado, dictamen 696/1994, de 14 de julio, el procedimiento reforzado no es aplicable a la revisión. Así, dice: "el procedimiento reforzado de protección de las zonas verdes y espacios libre es aplicable a la modificación de los Planes, pero no a la otra modalidad del planeamiento, cual es la revisión; el procedimiento especial solamente es aplicable en los supuestos de modificación de los Planes en sentido estricto, pero no en los casos de revisión de un Plan".

trando con este procedimiento la garantía necesaria para proteger "los raquíuticos espacios libres y zonas verdes de las ciudades, escasos y progresivamente usurpados a la comunidad"⁵⁴.

Para MUÑOZ MACHADO⁵⁵ si la revisión del Plan llevaba aparejada una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, efectivamente era aplicable la Ley de 1963.

En el mismo sentido se pronunció GÓMEZ FERRER, que entendió carente de fundamento la afirmación de que la Ley de 1963 no era aplicable a la vía de revisión de los Planes por entender que es éste un supuesto distinto del de modificación⁵⁶.

La jurisprudencia también lo entendía así. Por ejemplo en una sentencia de 24 de diciembre de 1980⁵⁷ el TS desestimó las razones alegadas por el apelante relativas a la no aplicación de la Ley 158/63, de 2 de diciembre a la revisión del Plan General de Gerona de 1955, porque la Ley era aplicable tanto a la revi-

⁵⁴ Se trata de una expresión de MUÑOZ MACHADO, S., *Revisión de planes...*, cit., p. 200.

⁵⁵ Vid. *Revisión de planes...*, cit., p. 186.

⁵⁶ GOMEZ FERRER, R., *Las zonas verdes y espacios libres...*, cit., p. 251, dice que "la vía de revisión podrá dar lugar a una modificación de los planes, pero en caso de que se produzca, es necesario efectuarla mediante el procedimiento de la Ley de 158/63 si implica una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan".

⁵⁷ Az. 993.

sión como a la modificación⁵⁸.

Pero la cuestión dió un giro radical. Los Textos Refundidos de 1976 y 1992 se refieren expresamente a la modificación de los Planes y no hablan para nada de la revisión de los mismos, por lo que surge la duda de si hay que entender que el procedimiento en ellos establecido es sólo de aplicación a las modificaciones del Plan o si, por el contrario -como ocurría en la legislación anterior-, es también de aplicación a la revisión.

Carece de fundamento la aplicación del procedimiento especial en el supuesto de alteración de las zonas verdes y espacios libres derivada de la revisión, dado que la Ley es suficientemente explícita al respecto al aludir única y exclusivamente al supuesto de modificación. En el momento de abordar la reforma urbanística el legislador era consciente de que la doctrina y la jurisprudencia propugnaban que se excluyesen de la aplicación del precepto los supuestos de revisión. Así pues, si su intención hubiese sido la de incluirlos lo habría dispuesto expresamente. Sin embargo, no lo ha hecho, por lo tanto, no cabe albergar duda alguna sobre la procedencia de la exclusión.

Es más, aceptar que toda revisión del Plan en la que se produzca una alteración o diferente calificación de los espacios libres y zonas verdes ha de someterse al procedimiento especial previsto para la modificación, teniendo en cuenta que tal alte-

⁵⁸ Vid. S. TS de 13 de enero de 1978 (Az. 157).

ración es una consecuencia normal en las revisiones, sería como aceptar que el régimen ordinario de la revisión es idéntico al de la modificación. Sin embargo, esta conclusión resultaría absurda y fuera de contexto, ya que si este hubiese sido el resultado buscado por el legislador así lo habría previsto.

Se puede argumentar -en favor de la exclusión del supuesto de revisión- que la alteración de las reglas de competencia se justifican en el temor a que desaparezcan o se alteren los espacios libres y zonas verdes, que pueden ser disminuidos, pero al ser la revisión una reconsideración general del Plan puede compensar la disminución de espacios en una zona con la delimitación de otros más extensos, mientras que, en el caso de las modificaciones, los ataques que por esta vía sufran las zonas verdes o espacios libres son mucho más difíciles de compensar, al no producirse en este caso una reconsideración general de las determinaciones del Plan, sino una simple alteración puntual, que puede dirigirse frontalmente contra una zona verde anteriormente delimitada.

También la jurisprudencia ha entendido que el procedimiento especial es de aplicación exclusiva a los supuestos de modificación. Así, el TS en una sentencia de 6 de febrero de 1988⁵⁹ desestimó el recurso interpuesto contra el acto de aprobación definitiva del Plan General de Ponferrada (León) que se impugnaba, entre otras razones, porque se había incumplido el procedimiento

⁵⁹ Az. 783.

especial previsto en el artículo 50 del TR/76. La desestimación obedeció a la tesis expuesta de que tal procedimiento no es aplicable a los supuestos de revisión.

Otra sentencia del TS de 31 de enero de 1989⁶⁰ se pronunció sobre la inaplicabilidad del artículo 50 del TR/76 en la tramitación del Plan General de Ordenación Urbana de Vallada (Valencia), aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo de Vallada el 27 de octubre de 1981, porque se trataba de un Plan nuevo resultante de la revisión del llamado "Plano de Urbanización y Ensanche de Vallada" aprobado por la citada Comisión el 9 de mayo de 1957⁶¹.

⁶⁰ Az. 595.

⁶¹ Vid. S. TS de 12 de mayo, 2 de julio, 19 de octubre de 1982 (Az. 3987, 5257 y 6404), 25 de enero de 1985 (Az. 881), 8 y 24 de abril de 1987 (Az. 4255 y 4757), 6 de febrero, 29 de marzo y 16 de noviembre de 1988 (Az. 783, 2278 y 9097), 13 febrero de 1990 (Az. 1310), 30 de enero de 1991 (Az. 614) y 8 de febrero y 15 de diciembre de 1993 (Az. 588 y 9561).

Recientemente, el Tribunal Supremo nos ha recordado la imposibilidad de aplicar el procedimiento de modificación cualificada cuando se trate de revisión: S. de 28 de febrero de 1995 (Az. 1083).

III. PROCEDIMIENTO

1. Ley de 2 de diciembre de 1963

El procedimiento que debe seguirse en los supuestos de alteración de alguno de los elementos del Plan es el general, el que rige la aprobación "ex novo" del Plan. Y ello porque si no se siguiesen estos trámites se incurriría en los vicios de invalidez a que dan lugar las infracciones de procedimiento⁶².

Ahora bien, junto a lo que podríamos llamar *modificación simple* el legislador previó una modificación especial revestida de ciertas garantías procedimentales. Dichas especialidades son las reguladas en el artículo 1 de la Ley 158/63, de 2 de diciembre, relativa a zonas verdes y espacios libres, cuya omisión avoca al procedimiento a la nulidad.

De conformidad al precepto citado la modificación del Plan que tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan debía ser aprobada por el Consejo de Ministros, previos los informes favorables del Consejo de Estado y de la Comisión Central de Urbanismo, o, en su caso, de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, siendo preciso, además, el acuerdo de la Corporación Municipal interesada, que

⁶² Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios... (Texto...)*, cit., p. 994.

debía ser obtenido con el quórum del artículo 303 de la LRL.

Era requisito "sine qua non" que el Consejo de Estado emitiese informe. Este informe debía ser favorable y vinculante⁶³.

El Consejo de Estado entró a formar parte del juego, convirtiéndose en árbitro de los conflictos entre los intereses de los propietarios, que tratan de obtener el mayor aprovechamiento de sus terrenos, y el interés general, que exige la existencia de espacios libres suficientes⁶⁴.

Asimismo, el informe que correspondía emitir a la Comisión Central de Urbanismo tenía que ser favorable y, además, era vinculante⁶⁵.

La referencia que la Ley hacía a la Corporación Municipal

⁶³ Una S. TS de 23 de mayo de 1977 (Az. 2106) insiste en el carácter vinculante del informe del Consejo de Estado.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 300: "el informe tiene una configuración diversa cuando es vinculante, pues entonces la voluntad del órgano decisor resulta hipotecada por la del emisor del informe, produciéndose un supuesto de competencia compartida; pero sin que el informe adquiriera, ni siquiera en ese caso, la virtualidad propia de los actos administrativos, es decir la presunción de validez, la eficacia productora de efectos jurídicos y la consiguiente ejecutoriedad".

⁶⁴ Vid., en este sentido, MUÑOZ MACHADO, S., *Revisión de Planes...*, cit., p. 184.

⁶⁵ Así, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, p. 572: "Su dictamen, ..., es aquí vinculante, como el de los demás órganos que intervienen".

no era para exigir de la misma informe, sino acuerdo⁶⁶. Este acuerdo debía ser favorable a la modificación, ya que en caso contrario devendría inútil la continuación del procedimiento⁶⁷.

2. Los Textos Refundidos de 1976 y 1992

En beneficio de una mejor exposición, describiremos en primer lugar el procedimiento previsto en el Texto Refundido de 1976 para pasar a continuación a estudiar las garantías procedimentales dispuestas por el legislador de 1992.

Como ha quedado expuesto, se seguían los trámites generales y, además, los que se relacionan a continuación:

1. La aprobación de la modificación correspondía al Consejo de Ministros.

2. Se exigía la emisión del informe favorable del Consejo de Estado y del Ministro de la Vivienda. Dichos informes habían de ser necesariamente favorables, pues así lo disponía explícitamente el artículo 50:

"... deberá ser aprobada por el Consejo de Ministros, previos los informes favorables del Consejo de Estado y del

⁶⁶ Así opina GONZÁLEZ PÉREZ, J., Ibidem.

⁶⁷ Acuerdo que debía ser tomado con el quórum previsto en el artículo 300 de la LRL.

Ministro de la Vivienda,⁶⁸.

Y, además, dichos informes eran vinculantes.

3. Y, por último, se exigía acuerdo de la Corporación Municipal interesada.

Cuando la Ley se refería a la Corporación Municipal no era para exigir de la misma informe, sino acuerdo. Dicho acuerdo debía ser favorable a la modificación, por cuanto que en caso contrario devendría inútil la continuación del procedimiento.

El TR/92 prevé las siguientes garantías procedimentales:

1. La aprobación de la modificación corresponde al órgano ejecutivo de naturaleza colegida de la Comunidad Autónoma correspondiente.

2. Se exige informe del Consejero competente por razón de la materia y del Consejo de Estado u Órgano autonómico que

⁶⁸ Así una S. TS. de 21 de febrero de 1990 (Az. 1511) dice: "por suponer la modificación una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes previstas en el Plan, habría sido indispensable su aprobación por el Consejo de Ministros, previos los informes favorables del Consejo de Estado y el Ministerio de la Vivienda, y órganos que hubieran asumido las competencias de aquél y de éste". Vid. también el pronunciamiento jurisprudencial de 16 de noviembre de 1988 (Az. 9097).

corresponda⁶⁹.

Este supuesto constituye una excepción a la regla general prevista en el artículo 83.1 de la LRJPC, pues en este precepto se prevé, como norma general, el carácter facultativo y no vinculante de los informes⁷⁰.

⁶⁹ Habrá que estar a la legislación autonómica.

El artículo 76 del TRC dispone: "Si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y Programas de Actuación tuviera por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, zonas deportivas o espacios destinados a equipamientos deportivos previstos en el Plan, deberá ser aprobada por el Consejo Ejecutivo, previos los informes favorables de la Comisión Jurídica Asesora y del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas y acuerdos de la Corporación local interesada, adoptados con el quórum del artículo 112.3.K de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Por lo tanto, se exigen dos informes: el de la Comisión Jurídica Asesora y el del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas. Siendo que, ambos informes han de ser, necesariamente, favorables.

Por otra parte, la legislación catalana exige que el quórum sea aprobado con el quórum del artículo 112.3.K) de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

El precepto omite toda alusión al informe del Consejo de Estado.

En Galicia, la emisión del informe corresponde a la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia (artículo 12 de la Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo).

Vid. las obras de BRAVO FERRER DELGADO, M., "Consejo de Estado de las Autonomías", REDA, núm. 60, pp. 569 y ss; GARCÍA TREVIJANO, E., "Posición institucional del Consejo de Estado", RAP, núm. 122, 1990; LÓPEZ BENÍTEZ, M., "Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas", REDA, núm. 64, 1989; TRUJILLO PEÑA, J., "La función consultiva de las Comunidades autónomas, sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado", DA, núm. 226, 1991, pp. 153 y ss.

⁷⁰ El precepto dispone: "Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes".

3. Inobservancia del procedimiento: nulidad

El artículo 2 de la Ley 158/63 preveía el efecto o consecuencia que se derivaba de la contradicción por los actos enumerados en el artículo 165 de la LS de los requisitos y formalidades legales previstos en el artículo 1 del mismo Texto Legal:

" Los actos enumerados en el artículo 165 de la Ley del Suelo que contradigan lo dispuesto en el artículo anterior serán nulos de pleno derecho aún cuando se realicen con licencia municipal o cualquier otra clase de autorización".

La consecuencia ineludible de la inobservancia del procedimiento previsto en el mentado precepto era la nulidad de pleno derecho, esto es, la nulidad absoluta "ipso iure" de los actos enumerados en el artículo 165 de la LS.

Idéntica consecuencia se deriva de la inobservancia del procedimiento previsto en los Textos Refundidos de 1976 y 1992: nulidad de pleno derecho⁷¹.

⁷¹ El Consejo de Estado, en su dictamen número 696/1994, de 14 de julio, sobre la pretendida nulidad de pleno derecho de un Plan Parcial, invocando para la pretensión de nulidad que el indicado Plan no ha respetado el régimen legal previsto para la modificación del planeamiento que tuviera por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, sienta la siguiente doctrina: "Actos afectados por nulidad de pleno derecho, según lo establecido en el artículo 47 son aquellos que proceden de órgano manifiestamente incompetente. Que en el caso considerado se ha aprobado la modificación del Plan por un órgano que carecía de competencia, resulta sin más de las reglas propias del régimen urbanístico, pues a la sazón la competencia estaba atribuida al Consejo de Ministros, a propuesta del

Partiendo de que toda modificación que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan deberá someterse al procedimiento previsto a tal efecto por la legislación urbanística, el TS afirma que, de conformidad a lo establecido en el artículo 47.1 LPA⁷², apartados a) y c), es incuestionable la concurrencia de nulidad de pleno derecho cuando se infringe dicho procedimiento⁷³.

El incumplimiento de los requisitos exigidos para cambiar la calificación de una zona verde o espacio libre, así como la reducción de su extensión o la simple permuta de superficie conlleva la nulidad de todo lo actuado. Y ello es razonable, dado que la imposición de que se observen ciertos requisitos no es un mero capricho del legislador, sino un medio de protección de

Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, y en el derecho actualmente vigente al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia y del Consejo de Estado u órgano autonómico correspondiente. A este vicio de incompetencia se añade la omisión total del procedimiento especial requerido, pues ni se ha recabado el informe del Ministro (ahora Consejero), ni el del Consejo de Estado, de especial relevancia dado el carácter de órgano no constitucional externo a la Administración actora que tiene el Consejo de Estado y su esencial función garantista, acentuada en el caso del régimen de zonas verdes. El carácter irrenunciable de la competencia y lo ostensible del vicio competencial permite, entender que la aprobación definitiva configura un supuesto de nulidad de pleno derecho, a lo que se suma la falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para la modificación del planeamiento que afecten a zonas verdes y espacios libres. No se trata de una vulneración o insuficiencia parcial de trámites, sino que se ha burlado el procedimiento legalmente establecido al efecto".

⁷² Artículo 62.1 LRJPA.

⁷³ S. de 21 de febrero de 1990 (Az. 1511).

aquellos espacios destinados tanto a la higiene física de las ciudades y del individuo como a "la higiene psíquica de las masas urbanas y del propio ciudadano"⁷⁴.

4. La recuperación por el propietario del suelo de sus facultades dominicales sobre un terreno calificado como zona verde

La Ley del Suelo de 1956, en su artículo 56, disponía que los terrenos que no resultasen edificables por sus propietarios habían de ser expropiados o sometidos a servidumbre en el plazo máximo de 10 años, plazo que debía iniciar su cómputo en el momento de la entrada en vigor del Plan. En el supuesto de no se expropiase ni se impusiese servidumbre alguna en el plazo indicado, podía el interesado requerir a la Administración para que, en el improrrogable plazo de 3 meses, llevase a efecto alguna de las referidas cargas, y sino lo hacía el particular recuperaba el libre ejercicio de sus facultades dominicales. El ejercicio de estas facultades estaba condicionado por la calificación del terreno. De forma que si el fundo ostentaba la calificación de zona verde o espacio libre no era posible la edificación.

Sin embargo, esta postura no es la que mantuvo el Tribunal Supremo durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 y antes de la entrada en vigor de la Ley 158/63, de 2 de diciembre. Para la jurisprudencia bastaba con que se hubiese producido el

⁷⁴ Expresión empleada por PONS GONZÁLEZ, M., y DEL ARCO TORRES, M.A., op. cit., p. 459.

transcurso de diez años, para que, previo requerimiento a la Administración y el transcurso de tres meses, el propietario recobrase el libre ejercicio de sus facultades dominicales. A juicio del Tribunal Supremo, el propietario tenía sobre su terreno las mismas facultades que los titulares de terrenos que sí resultaban edificables por sus propietarios.

La situación cambió tras la promulgación de la Ley 158/63. La solución lógica, apuntada por GÓMEZ-FERRER⁷⁵, era que la Administración tenía que poner en marcha la reparcelación o la expropiación; y eventualmente, si estimaba que existían razones de interés general para la descalificación, el propietario recobraba el libre ejercicio de sus facultades dominicales, previo el correspondiente expediente de alteración del Plan a través del procedimiento legalmente establecido.

En el caso de que se construyese en el terreno en cuestión sin que previamente se hubiese tramitado el pertinente procedimiento de modificación, el acto de construcción era nulo de pleno derecho por aplicación del artículo 2 de la Ley 158/63, de 2 de diciembre. Así lo entendió la jurisprudencia a partir de esta Ley:

"preciso resulta conjugar la recuperación de facultades dominicales, genéricamente dispuestas en el artículo 56 del

⁷⁵ Vid. Las zonas verdes y espacios libres..., cit., pp. 209-210.

texto de 1956, con la específica limitación producida en el caso de autos que impone el texto de 1963".

La sentencia vino a confirmar que la recuperación de las facultades dominicales debía llevarse a efecto respetando el Plan. La modificación de las zonas verdes y espacios libres sólo podía producirse acudiendo al procedimiento especial de la Ley 158/63.

Un supuesto similar puede plantearse al amparo del Texto Refundido de 1992. Por virtud de un Plan se califica un determinado terreno como zona verde o espacio libre, concretamente se le asigna el uso de parque deportivo. Así las cosas, la Administración expropia el bien en cuestión para, en teoría, dar cumplimiento a la finalidad que le ha correspondido. Decimos en teoría, porque nunca llegará a implantarse el uso que motivó la expropiación. Transcurrido un cierto tiempo, en todo caso antes de ocho años, se procede a la modificación puntual del Plan, que afecta al referido terreno que, si bien sigue siendo zona verde o espacio libre cambia su titularidad pasando a ser de carácter privado. Ante lo sucedido, el antiguo propietario del terreno, aduciendo el artículo 225 del TR en vigor, exige la reversión⁷⁶. Y

⁷⁶ Vid. artículo 255: "1. Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente. 2. Si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se altera el uso que motivó la expropiación procederá la reversión salvo que concurriera alguna de las siguientes circunstancias: a) Que el nuevo uso asignado fuera igualmente dotacional público. A estos efectos se equipará al uso dotacional público la calificación para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con mantenimiento por la Administración de la titularidad del suelo afectado. b) Que el suelo dotacional

acto seguido solicita licencia de edificación por considerar que recupera su terreno con las facultades edificatorias que había perdido con la aprobación de aquél primer Plan.

La respuesta es idéntica a la que se ha dado al tratar el supuesto anterior. Si bien es cierto que el antiguo propietario recupera el terreno que había sido expropiado al concurrir uno de los supuestos de reversión previstos por la Ley⁷⁷, no lo es menos que la recuperación está limitada a la calificación que para ese terreno ha dispuesto el Plan, de forma que la denegación de la licencia está garantizada. En tanto en cuanto no se cambie el uso al que está destinado el terreno no será posible obtener licencia de edificación.

5. Inaplicación del silencio positivo

El artículo 32 de la Ley del Suelo de 1956 señalaba en su apartado 2º, con relación a la aprobación definitiva, que transcurrido el plazo de seis meses desde el ingreso del expediente

que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años".

⁷⁷ A la vista del artículo 225 del TR/92, procede la reversión cuando en virtud de modificación o revisión se altera el uso que motivó la expropiación. Pero la regla general tiene excepciones:

- a) Que el nuevo uso asignado fuera igualmente dotacional público.
- b) Que el suelo dotacional que motivó la expropiación hubiere sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.

en el Registro sin comunicar la resolución se entendía aprobado por silencio administrativo. Tomando en consideración que este precepto era aplicable a la modificación de los Planes, se planteaba la duda de si tal silencio había de entenderse aplicable a la modificación que afectase a zonas verdes o espacios libres. Si la posibilidad apuntada fuese factible quedaba abierta una vía de escape para dejar de aplicar el procedimiento que establecía la Ley 158/63, de 2 de diciembre.

La respuesta ha de ser negativa. La finalidad perseguida por esta Ley era la de cambiar el procedimiento previsto con carácter general para los supuestos de alteración de Planes, imponiendo la necesidad de que se cumpliesen todos y cada uno de los trámites establecidos al efecto, de forma que ninguna modificación que afectase a zonas verdes y espacios libres pudiese realizarse prescindiendo de los mismos, lo que excluye la posibilidad de que el Plan fuese aprobado por virtud del silencio administrativo positivo⁷⁸.

Por lo que respecta al Texto Refundido de 1976, el legislador prohibió expresamente, como después hizo en el Reglamento de Planeamiento de 1978, que la aprobación definitiva se produjese por silencio administrativo.

El nuevo Texto Refundido, sin embargo, no incorpora la im-

⁷⁸ Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios...*, cit., p. 250.

portante regla contenida en el apartado 2º del artículo 162 del RP⁷⁹, en el sentido de prohibir la aplicación del silencio positivo cuando se trate de aprobar definitivamente la modificación del Plan que afecte a zonas verdes o espacios libres previstos en el mismo.

GONZÁLEZ PÉREZ⁸⁰ considera que el problema de hasta qué punto ha llegado a producirse un acto por silencio positivo se traduce en verificar si infringe o no el Ordenamiento jurídico. En otras palabras, a la modificación que conlleve diferente zonificación o uso urbanístico distinto no le será de aplicación la regla del silencio positivo cuando infrinja el Ordenamiento jurídico.

Corroborra esta tesis lo dispuesto en el artículo 120 del Texto Refundido de 1992:

"2. Tampoco se aplicará el silencio administrativo positivo... cuando la aprobación del plan esté sometida a requisitos especiales, legal o reglamentariamente establecidos".

La Ley del Suelo dispone que a los supuestos de modificación

⁷⁹ Que dice textualmente: "En este supuesto, no podrá entenderse producida, en ningún caso, la aprobación definitiva por silencio administrativo, a la que se refieren los artículos 41.2 de la Ley del Suelo y 133.1 de este Reglamento".

⁸⁰ Comentarios... (Texto...), cit., pp. 918-920.

de Planes de Urbanismo cuya aprobación esté sometida a la observancia de especiales normas de procedimiento no les será de aplicación la regla del silencio positivo, por lo tanto este principio general debe regir en los supuestos de modificación cualificada, toda vez que el ordenamiento jurídico prevé para ellos rigurosas garantías procedimentales.

El Tribunal Supremo en una sentencia de 27 de febrero de 1980⁸¹ asevera que de conformidad el artículo 133. 3 del RP la aprobación definitiva por silencio positivo no puede adquirir validez alguna cuando el proyecto no se ajuste a la normativa que debe regirlo⁸².

⁸¹ Az. 1706.

⁸² En el mismo sentido, se pronuncian las Ss. TS de 30 de enero y 10 de mayo de 1990 (Az. 362 y 4060).

IV. EFECTOS

1. Efectos jurídico-procesales: ¿cabe recurso ordinario o directamente contencioso-administrativo?

El órgano del que emana el acuerdo aprobatorio de la modificación carece de superior jerárquico y, por lo tanto, pone fin a la vía administrativa, con lo que la consecuencia obvia es la improcedencia de interponer recurso ordinario contra el acto aprobatorio de la modificación que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan. Habrá que acudir directamente a la vía contencioso-administrativa.

Respecto de las potestades de la Jurisdicción para revisar los acuerdos que ponen fin a este procedimiento especial de modificación, hay que hacer las siguientes precisiones⁸³:

- Que se deniegue la modificación porque alguno o todos los informes no sean favorables.

Como ya quedó expuesto, es requisito "sine qua non" que los informes requeridos sean favorables, por lo que, en el supuesto de que alguno de los dictámenes emitidos no tengan tal carácter la modificación deberá ser denegada por el órgano competente. Tal

⁸³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios... (Texto...)*, cit., p. 966,

decisión no podrá ser anulada por la jurisdicción, salvo por vicios procedimentales esenciales.

- Que se apruebe la modificación, previos informes favorables.

En este supuesto, la jurisdicción debe verificar si la decisión es ajustada a Derecho, porque el hecho de que se hayan emitido informes favorables no conlleva necesariamente la aprobación de la modificación. Si la modificación aprobada es contraria/disconforme con el Ordenamiento jurídico la jurisdicción deberá anularla.

- Que se dé el supuesto contrario, es decir, que se deniegue la modificación previos informes favorables.

La respuesta es la misma que en el supuesto anterior. La jurisdicción puede examinar si la decisión adoptada es la ajustada a Derecho. El carácter favorable de los informes no acredita nada más que el cumplimiento de unos trámites esenciales, existiendo siempre la posibilidad de que infrinjan el ordenamiento jurídico.

2. Efectos jurídico-materiales

A. Modificación de los Planes con infracción del régimen especial

El hecho de que la inobservancia del procedimiento especial constituya una infracción del ordenamiento jurídico hace indiscutible que deba ser estimado el recurso que contra ella se interponga.

Ahora bien, puede suceder que habiéndose realizado la modificación con infracción de Derecho hayan transcurrido los plazos para la interposición de los pertinentes recursos. En este caso la solución procedente no es otra que la impugnación indirecta del Plan, esto es, la impugnación de los actos dictados en ejecución del mismo⁸⁴.

En efecto, con arreglo al artículo 39 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa los Planes urbanísticos, igual que las normas, pueden ser atacados en dos momentos: pueden ser impugnados directamente al ser publicados y pueden serlo indirectamente al ser aplicados por medio de actos administrativos, en cuyo caso se impugna el acto de aplicación de la Norma y el Plan

⁸⁴ La base de la impugnación directa no sería otra que la ilegalidad del Plan. Así lo dispone el apartado 2º del artículo 39 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 que se pronuncia en los siguientes términos: "También será admisible la impugnación de los actos que se produjera en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho".

habilitante.

B. Licencias otorgadas con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres⁸⁵

La Ley 158/63, de 2 de diciembre, intentó adoptar una serie de garantías procedimentales que permitiesen evitar los defectos de que adolecía la Ley del Suelo de 1956. Ha quedado demostrado que esta Ley extremó las garantías procedimentales con el fin de evitar que las zonas verdes y espacios libres fuesen objeto de indiscriminadas modificaciones, alteraciones carentes de justificación. El siguiente paso dado por el legislador fue intentar conseguir que las obras que pudieran ejecutarse se ajustasen a los Planes. Por ello, dispuso en el artículo 2:

"1. Los actos enumerados en el artículo 165 de la Ley del Suelo que contradigan lo dispuesto en el artículo serán nulos de pleno derecho aun cuando se realicen con licencia municipal o cualquier clase de autorización.

2. El Ayuntamiento, el Alcalde o el Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo dispondrán la inmediata suspensión de las obras ejecutadas contra lo dispuesto en esta Ley y, una vez comprobada la infracción urbanística, anularán la licencia o autorización concedida, en el plazo máxi-

⁸⁵ La regulación del Texto Refundido de 1976 es idéntica al del 92.

mo de dos meses a partir de la orden de suspensión.

3. Asimismo dispondrán la inmediata demolición de las obras y adoptarán las demás medidas necesaria para el restablecimiento de la situación legal, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan, si la licencia o autorización hubieren sido concedidas erróneamente, de las que responderá quien las haya expedido".

La nulidad de pleno derecho de las licencias que amparan construcciones asentadas en zona verde fue declarada por el TS en una sentencia de 13 de febrero de 1978⁸⁶. En este caso, la Sala de instancia había declarado nulas las licencias que amparaban la construcción de cuatro edificios por haber sido erigidos sobre suelo calificado como zona verde y había ordenado el derribo de las construcciones en aquella parte en que se asentaban en zona verde; asimismo había acordado la nulidad de la licencia concedida para edificar un quinto edificio en zona verde.

El TS confirmó la sentencia apelada y la procedencia, por tanto, de la declaración de nulidad de las licencias y el consiguiente derribo. Las dos razones que sirvieron de fundamento a ambas sentencias fueron:

"... la primera que no pueden ser amparadas edificaciones constuidas en virtud de licencias contraventoras del orde-

⁸⁶ Az. 629.

namiento jurídico vigente..., En segundo término ..., la observancia rigurosa a que viene obligada toda licencia, de lo preceptuado en los artículos 1º y 2º de la Ley de 2 de diciembre de 1963 sobre el respeto a las zonas verdes bajo sanción de nulidad radical".

La anulación de licencias concedidas erróneamente daba lugar a la responsabilidad del ente que había concedido la licencia.

A juicio de GÓMEZ-FERRER, la solución era injusta y desproporcionada. Pues, mientras se imponía la responsabilidad a la Administración el verdadero creador de estas situaciones, el titular del interés particular contrapuesto al interés público, seguía quedando indemne. El peticionario de la licencia era el único interesado, y beneficiado, en que se cometiese la infracción del Plan que suponía el otorgamiento de la licencia ilegal y la realización de las obras; es él quien presentaba un proyecto ilegal, quien excitaba la actividad de la Administración y quien la inducía a cometer el error.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA⁸⁷, sin embargo, debía admitirse un concurso de culpas, de forma que la responsabilidad no recayese exclusivamente en la Administración, ni tampoco, como propone el autor anteriormente citado, en el particular.

⁸⁷ "La responsabilidad del Estado por el comportamiento ilegal de sus órganos en derecho español", en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, 1969, p. 900.

Esta segunda opción es la que parece más justa y correcta. Los Planes de Urbanismo obligan en su cumplimiento a la Administración y a los administrados, debiendo por ello ajustar ambos su actividad a las determinaciones de aquellos. En el supuesto de que este ineludible deber fuese incumplido, a quienes hubiesen consentido o provocado ese incumplimiento correspondía cargar con las consecuencias que de tal comportamiento se derivaban. La Administración que consentía y el particular que provocaba la comisión de la infracción eran los sujetos responsables.

Por su parte, el Texto Refundido de 1976 y el posterior de 1992 mantienen la nulidad de pleno derecho para los supuestos de otorgamiento de licencias que infrinjan la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los Planes. Así, el dice el artículo 255⁸⁸:

"Las licencias u órdenes de ejecución que se otorgaran con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zo-

⁸⁸ Hay que tener en cuenta, además, la legislación autonómica en esta materia:

Asturias.- Ley 3/1987, de 8 de abril, de disciplina urbanística. Artículo 10.3 y 4.

Baleares.- Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística. Artículo 74.

Madrid.- Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre Medidas de Disciplina Urbanística. Artículo 31.

Cataluña.- Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Artículo 253. Y Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial. Artículo 28.

nas verdes o espacios libres previstos en los Planes serán nulas de pleno derecho⁸⁹.

Los efectos de esta declaración de nulidad son distintos según que los actos se encuentren en curso de ejecución o consumados. En el primer supuesto, procederá la suspensión de los efectos de la licencia y consiguientemente la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo; adoptadas estas medidas el Alcalde procederá, en el plazo de tres días, a trasladar dicho acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos previstos en el artículo 118 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el supuesto de que la sentencia anule la licencia se estará a lo dispuesto en el artículo 40 del TR/92⁹⁰.

En el segundo supuesto, se procederá a la anulación de las

⁸⁹ En el mismo sentido se pronuncia el artículo 41 apartado 1º del RD.

⁹⁰ Según este precepto "la edificación realizada al amparo de licencia posteriormente declarada ilegal por contravenir la ordenación urbanística aplicable no queda incorporada al patrimonio del propietario del terreno. La resolución administrativa o judicial que contenga dicha declaración se notificará al Registro de la Propiedad para su debida constancia".

Por lo que respecta al valor del terreno, este será "el correspondiente al grado de adquisición de facultades urbanísticas cuando se solicitó la licencia". En el supuesto de que el propietario no hubiese adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico en el momento de solicitar la licencia que ha sido posteriormente anulada, procederá la expropiación del terreno o su venta forzosa. En el supuesto de que dicho derecho ya hubiese sido adquirido, deberá solicitar nueva licencia en el plazo de un año a contar desde el requerimiento que a tal efecto se formule al interesado.

obras de oficio por los trámites previstos en el artículo 102 LRJPA⁹¹. Al amparo de este precepto la revisión puede realizarse sin límite temporal alguno. No obstante teniendo presente el principio de seguridad jurídica consagrado por nuestra Constitución⁹², es lógico que no prescriban las infracciones urbanísticas. En todo caso jugarán los límites que establece el artículo 106 LRJPA, cuyo tenor es el que se expone a continuación:

"Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes"⁹³.

Por lo que respecta a la responsabilidad derivada de la concesión de licencias en terrenos que gozan de la calificación urbanística de zona verde o espacio libre, en principio, la anula-

⁹¹ El TR/92 hace referencia al precepto 109 LPA, pero esta referencia debe entenderse hecha al artículo 102 LRJPA.

⁹² Artículo 9.3 CE: "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

⁹³ En este mismo sentido, SÁNCHEZ BLANCO, ...et. al., *Aproximación a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Aranzadi, Pamplona, 1993, p. 170: "Por otro lado, no existe límite temporal alguno para la iniciación de este procedimiento ("Las Administraciones públicas podrán en cualquier momento..."), debido al grave vicio de que adolece el acto, aunque debe moderarse con los límites del artículo 106.

ción de una licencia urbanística, en cuanto conlleva la imposibilidad de continuar la actividad autorizada, ocasiona al titular de la misma unos daños y perjuicios. Así, el titular de la licencia que se pretende anular sufre un perjuicio patrimonial fruto del ilegal e irresponsable actuar de la Administración. La inevitable consecuencia de esa ilícita conducta es la obligación de indemnizar al perjudicado⁹⁴.

Ahora bien, ¿toda anulación de licencia conlleva la obliga-

⁹⁴ Ahora bien, la indemnización sólo procederá cuando la causa del error sea imputable a la Corporación que revisa su acuerdo.

En este sentido se pronuncia una sentencia de fecha 19 de diciembre de 1975, si bien deja constancia de la dificultad de probar la malicia o negligencia en el actuar de la Corporación, dada la presunción de buena fe de que goza la Administración: "...si bien es cierto que la simple anulación de un acto administrativo no comporta, sin más, la existencia de tal pretensión indemnizatoria, teniendo que justificarse, además, la malicia o negligencia en el actuar de la Corporación de que se trate, así como la justificación del importe de los daños o perjuicios que se soliciten, determinándose al menos las bases o parámetros cardinales para determinar su importe, es decir las partidas sujetas a tal indemnización -Ss. del TS de 12 julio 1960, 27 junio 1962, 10 mayo 1963, 8 febrero y 20 octubre 1964, 10 febrero y 30 junio 1965, 22 junio 1966 y 27 octubre 1967, entre otras-, si bien no es fácil determinar la malicia o dolo del actuar corporativo, máxime teniendo en cuenta la presunción de buena fe de que goza la Administración en su actuar si se colige indubitadamente una negligencia inexcusable, pues aparte de dejarse sin efecto, en parte, una licencia dada o conferida con arreglo a unas alineaciones, al haberse determinado éstas con error al amparo del artículo 16 del Reglamento de Servicios, implicando tal cambio la consiguiente indemnización -que aquí no se declara por no ser tema del debate y haber sido aceptado tal cambio por el recurrente al no recurrir el acuerdo de la Comisión Municipal Permanente de 11 de octubre de 1967-, también consta inequívocamente la negligencia tácita reiterada, para no llevar a la práctica lo que constantemente se le solicitó el levantamiento del acta pertinente para señalar la alineación de la obra de Autos con arreglo al Plan vigente de ordenación y, en consecuencia, el alzamiento de la suspensión pendía sobre tal obra...".

ción de la Administración de indemnizar?.

Para la doctrina que se ha ocupado de este tema, la cuestión es muy polémica. Para un sector doctrinal⁹⁵ tanto el administrado como la Administración tienen obligación de cumplir el Plan y si se pretende efectuar una construcción tan notoriamente ilegal como la de edificar en un espacio libre cabe determinar un concurso de culpas que no exonerará al contratista. Otro sector de la doctrina científica opina que⁹⁶ como regla general el titular sufre una lesión patrimonial que es consecuencia directa del ilegal obrar de la Administración pública. De ahí la proce-

⁹⁵ Vid. MARTÍN MATEO, R., "La reacción frente a las licencias...", cit., p. 70: "no parece que la responsabilidad de la Administración deba alcanzar a cubrir estos supuestos. Cuando existe un Plan de urbanismo, el administrado tiene obligación de cumplirlo y de ajustar su actividad al plan; y si incumple sus obligaciones, debe responder de las consecuencias de su actividad, sin que pueda trasladarlas a la Administración por el hecho de haber conseguido inducirle a cometer un error. El daño al particular no es producido por la licencia, sino por su propia decisión de realizar obras no ajustadas al Plan" (GÓMEZ FERRER, Las zonas verdes y espacios libres..., cit., p. 83).

⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios... (Texto...), cit., p. 1656.

En el mismo sentido se pronuncia MONTORO CHINER, M^a J., *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, Madrid, 1983, p. 129: "Estimamos que la jurisprudencia está decantándose por estimar que ya que, la anulación de licencias producen un daño o lesión patrimonial indemnizable, sólo enervable por mediación de dolo, culpa o negligencia grave, que no acudan las Corporaciones a disfrazar su falta de examen concienzudo del procedimiento -su incorrecto funcionamiento- en circunstancias que, imputadas al peticionario, le eliminarían el derecho a la justa indemnización, con lo que fácilmente se quebraría el principio general de la responsabilidad de la Administración por aplicación de un precepto -el 232- del Texto Refundido de la Ley del Suelo que lo que precisamente ha intentado es matizarlo. Evidentemente habrá que acudir a las presunciones que en cada caso inclinen la imputabilidad de la responsabilidad hacia cada sujeto, Administración-administrado".

dencia de la indemnización. Pero la regla señalada tiene una importante excepción, cual es que "no habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputables al interesado"⁹⁷. Así pues, para eximir a la Administración de la obligación de indemnizar no basta con que el peticionario tuviese conocimiento de la infracción urbanística, sino que es necesario que concurra en el peticionario alguna de las meritadas circunstancias⁹⁸.

⁹⁷ Una sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1987 (Az. 2032) asevera: "... la regla general tiene una importante excepción en la norma contenida en el número 2 del artículo 232 de la citada Ley (artículo 39 del Reglamento) al preceptuar que "en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado; prueba que ha de correr a cargo de quien la alegue -como causa de exoneración- conforme a las reglas generales. Y si es cierto que cuando se otorga una licencia que infrinja el ordenamiento, lo es a petición del interesado y como regla de conformidad con el proyecto presentado, por lo que hace difícil la posibilidad de alegar desconocimiento de la infracción (salvo en casos de ordenaciones urbanísticas incompletas o confusas, etc). Sin embargo, ello no es suficiente porque la nueva normativa no supone una exención total y absoluta de responsabilidad, sino que exige la existencia de dolo o culpa grave imputable al administrado, no bastando que el peticionario tuviera conocimiento de la infracción o ilegalidad en que incurre el proyecto presentado para que produzca la exención de responsabilidad, sino que estos conceptos hay que entenderlos en relación con la conducta o actuación del particular-peticionario dentro del procedimiento de concesión de licencias ya que la conciencia de ilegalidad por parte del interesado resulta insuficientes a estos efectos..."

⁹⁸ En este sentido es ilustrativo tener en cuenta la Exposición de Motivos del Texto Refundido de 1976: "Si la actuación del particular está amparada por una licencia, otorgada por la Administración, cabe plantearse si la anulación del tal título jurídico declarativo de derechos y sus consiguientes medidas ejecutivas genera una indemnización de daños y perjuicios en favor del titular de la licencia.

El Proyecto, en este punto, recoge el principio de responsabilidad de la Administración, formulado en términos generales, con posterioridad a la Ley del Suelo, por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Por otra parte se recibe en el texto otra regla sancionada por el Ordenamiento jurídico

El Tribunal Supremo ha entendido que la dificultad de alegar que el peticionario de la licencia desconocía la infracción del ordenamiento jurídico en que ésta incurría no es suficiente para hacer recaer sobre el particular la responsabilidad exclusiva, porque la normativa exige la existencia de dolo o culpa grave imputable al administrado, no bastando que el peticionario tuviera conocimiento de la infracción o ilegalidad en que incurriere el proyecto presentado. La conciencia de ilegalidad por parte del interesado resulta insuficiente a estos efectos, por cuanto que la Administración municipal al otorgar la licencia no puede prescindir de un estudio completo de la petición para ver si se adecua o no al Plan o Norma Urbanística aplicable⁹⁹.

En síntesis, y en nuestra opinión, si bien es cierto que la regulación actual, a diferencia de la de 1963, no prevé de forma expresa la responsabilidad de la Administración Pública, no es menos cierto que tal responsabilidad existe por remisión al artí-

común: Nadie puede valerse del dolo para obtener una indemnización, ni tampoco puede protegerse una conducta gravemente negligente para obtener ventaja de ella. De ahí que, congruentemente con la enumeración de los supuestos de autoría o imputabilidad de las infracciones urbanísticas, se excluyan de responsabilidad a cargo de la Administración los supuestos de dolo, culpa o negligencia graves, imputables al perjudicado, cuya apreciación se reserva a los Tribunales".

⁹⁹ S. de 30 de enero de 1987 (Az. 2032). Igualmente se pronuncia una S. del TS de fecha 13 de octubre de 1981 (Az. 4147) en la que se anula una licencia otorgada en zona verde indemnizando al perjudicado: "... si concedida una licencia de obras, ésta es anulada por un Tribunal por haberse edificado en zona verde, y la concesión fue debida a error sólo imputable a la Administración, el perjudicado tiene derecho a ser indemnizado conforme a las normas que regulan la responsabilidad de la Administración...".

culo 255, al amparo del cual, la Administración es responsable de los perjuicios derivados de la anulación de licencia, salvo cuando el particular incurra en dolo o culpa grave¹⁰⁰. No es suficiente para exonerar a la Administración de responsabilidad que el peticionario tuviera conocimiento de la ilegalidad o infracción en que incurre el proyecto, sino que es requisito insoslayable la concurrencia de dolo o culpa grave del peticionario¹⁰¹. La Administración no debe dar por bueno lo que el particular pretende, sino que debe examinar si la obra que se pretende ejecutar se adapta a la legalidad¹⁰². Para decirlo con palabras de una sentencia del Tribunal Supremo ya citada de 13 de octubre de 198:

"... la Administración municipal no puede limitarse a dar por bueno lo que los administrados pretenden, sino que le obliga a comprobar la total adaptación jurídica de la obra proyectada..."

¹⁰⁰ El dolo o culpa grave del peticionario hay que relacionarlos con la forma de presentar el proyecto a la Administración. Si se presenta de tal modo que puede inducir a error a la Administración, cabe hablar de dolo. Pero no lo sería y únicamente podría considerarse culpa grave presentar un proyecto en flagrante contradicción de un Plan.

¹⁰¹ Vid CORELLA NOMEDERO, J.M., *La infracción urbanística*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1977, pp. 252 y ss; BASSOLS COMA, M., "El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo", *REDA*, núm. 6, 1975, pp. 241 y ss.

¹⁰² Es el órgano administrativo, previos los informes de sus técnicos, el que ha de comprobar si la actividad se ajusta o no al ordenamiento.

Una sentencia de 2 de marzo de 1982¹⁰³ dice que procede indemnización:

"... pues la revocación de una licencia constituye una privación imperativa de un derecho y no solamente en base al artículo 1 LE y de su Reglamento, sino en base a preceptos más fundamentales y generales, como son el artículo 33.3 de la vigente Constitución española, que ha sustituido al artículo 32 del derogado Fuero de los Españoles, al decir que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad a lo dispuesto por las leyes", y el artículo 232 de la vigente Ley del Suelo, que, concretando tal principio básico en la materia objeto del recurso, determina sin lugar a dudas la procedencia de la indemnización en el caso de Autos en el que no existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al demandante, al decir que al procedencia de la indemnización por causa de anulación de una licencia en vía administrativa o contencioso-administrativa se determinará conforme a las normas que regulan con carácter general la responsabilidad de la Administración. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado".

El derecho a la indemnización procede tanto si se anula de

¹⁰³ Az. 1653.

oficio como en vía de recurso¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Vid. MARTÍN MATEO, R., "La reacción frente a las licencias...", cit., p. 75.

CAPÍTULO VI

ADECUACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL

PLANEAMIENTO

I. LA ADECUACIÓN DE LOS PLANES

1. Acomodación de los Planes jerárquicamente inferiores a los de rango superior por haber sido éstos modificados o revisados

A. Consideraciones generales

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término *alteración* como cambio de la esencia o forma de una cosa. En el campo urbanístico, en lo que aquí interesa, cuando hablamos de alteración nos referimos a una diversidad de figuras cuyo objetivo común es la adecuación. Es decir, tanto la revisión como la modificación suponen la adecuación de los Planes ya existentes a la nueva realidad urbana; la adaptación es la adecuación de un Plan a la nueva regulación legal; y, por último, la acomodación es la adecuación de los Planes jerárquicamente inferiores a los de rango superior por haber sido éstos modificados o revisados.

La acomodación de los Planes jerárquicamente inferiores a los de rango superior por haber sido éstos modificados o revisados viene determinada por el acto jurídico, exteriorizado en un procedimiento administrativo que termina con una resolución de la Administración mediante la cual determinados Planes de Ordenación que han sido afectados por la alteración del superior al que desarrollan, reajustan sus determinaciones para expresar

fiel e íntegramente la alteración sufrida y que deben recoger¹. El principio de jerarquía normativa es de obligada observancia y cumplimiento, de forma que cuando un Plan de rango superior experimenta variación en sus determinaciones, es necesario que el Plan inferior se adecúe a él.

De acuerdo con este concepto las notas que caracterizan o singularizan la acomodación de los Planes son las siguientes:

1ª. La razón de ser de la acomodación no radica en el propio Plan, sino que es fruto de la necesidad de que todo Plan inferior sea conforme con aquél al que está llamado a desarrollar. En efecto, si la misión asignada inherente al Plan inferior es la de desarrollo resulta a todas luces absurdo mantener la vigencia de un Plan que toma como punto de partida determinaciones derogadas; lo lógico, por el contrario, es que acoja íntegramente las determinaciones del Plan superior modificado o revisado.

2ª. Al hablar de acomodación es irrelevante que la alteración traiga causa de la revisión o de la modificación del Plan jerárquicamente superior. En otras palabras, uno de los efectos inmediatos tanto de la revisión como de la modificación de los Planes de Ordenación Urbana es la acomodación de los instrumentos derivados a las nuevas determinaciones de aquéllos.

3ª. El procedimiento a seguir será el de aprobación respec-

¹ Cfr. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., p. 600.

tivo. La Ley regula un único procedimiento común para la aprobación, modificación y revisión de los Planes de Ordenación Urbana: aprobación "ex novo". Pues bien, este mismo procedimiento es el que debe aplicarse en los supuestos de acomodación de Planes.

Como consecuencia de lo expuesto hasta este punto, y como primera conclusión, puede afirmarse que es obligación ineludible la de acomodar los Planes derivados a las nuevas determinaciones de los Planes de rango superior. Los Planes de urbanismo son normas y, por lo tanto, nunca la norma inferior puede contradecir a la jerárquicamente superior.

a) Discrepancias entre las alteraciones introducidas en el Plan superior y las determinaciones de los Planes inferiores aún no acomodados

Son realmente frecuentes las discrepancias entre las variaciones introducidas en el Plan superior y las determinaciones de los Planes inferiores que aún no han sido sometidos al ineludible proceso de acomodación. La legislación urbanística no resuelve expresamente estos problemas, no obstante, pueden ser aclarados²:

- Las determinaciones del Plan superior que contradicen de forma clara y apreciable las determinaciones del instrumento de rango inferior son de aplicación directa y obligada. La afirma-

² Vid. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., p. 602.

ción no es en modo alguno gratuita, sino que, por el contrario, encuentra su fundamento en la institución de la derogación tácita de las normas.

Esta regla es también aplicable cuando se trata de un Plan al que únicamente compete hacer las grandes definiciones o directrices de la ordenación del territorio³.

- Son aplicables, por el contrario, las determinaciones del planeamiento inferior en los siguientes supuestos:

1. Cuando no exista contradicción alguna, dado que la interpretación de la derogación tácita ha de fundarse en criterios restrictivos. Aquello que no resulte contradicho sigue siendo vigente y, por lo tanto, susceptible de ser aplicado.

2. Cuando la alteración del planeamiento jerárquicamente superior venga dotada de normas propias de derecho intertemporal que deje a salvo de la revisión a los Planes anteriores que no estuviesen ejecutados por causas no imputables a los interesados.

3. Cuando haya prevalecido un criterio interpretativo de la disconformidad en casos anteriores no desvirtuado judicialmente.

³ El Consejo de Estado, en dictamen de 18 de junio de 1971 (expediente 37.569), ha reconocido implícitamente una excepción que no parece de recibo, consistente en la posibilidad de que dentro del Plan General del Área Metropolitana de Madrid -concebido en el Dictamen como Plan Comarcal-, pueda alguno de sus Municipios redactar sus respectivos Planes Generales modificando el Plan General, que serían así de preferente aplicación.

b) La anulación del Plan superior conlleva la anulación del Plan inferior

La anulación de un Plan superior determina la anulación de los Planes inferiores que lo desarrollan. La razón de ser de los Planes derivados no es otra que la de desarrollar de una manera pormenorizada y circunstanciada en un determinado sector de suelo las determinaciones globales que el planeamiento general establece. La legislación urbanística es clara en la materia al emplear expresiones como las que se exponen:

- La Ley vigente para referirse a la Sección en la que se incluyen los Planes que podemos denominar de "rango inferior", concretamente la 6ª emplea un término especialmente significativo el de "planeamiento de desarrollo". Así pues, se trata de Planes llamados a cumplir una función de mero desenvolvimiento e interpretación.

- Al regular los Programas de Actuación Urbanística dice: "... se efectuará de conformidad con el Plan General Municipal respectivo"⁴. Por lo tanto, la formulación de los Programas de Actuación Urbanística precisa siempre la previa existencia de un Plan constitutivo.

- Quizás más significativa es la regulación de los Planes Parciales: "No podrán redactarse Planes Parciales sin que, previa

⁴ Vid. artículo 16 del TR/76, hoy precepto 82.

o simultáneamente se haya aprobado definitivamente el Plan General o Normas Subsidiarias"⁵. La Ley del Suelo es rotunda en su pronunciamiento, son Planes que precisan para seguir vigentes de un instrumento de ordenación urbana al que desarrollar y completar y sin él carece de sentido su existencia, porque ¿cómo va a ser posible desarrollar o completar algo que no existe?.

- Asimismo, los Planes Especiales son desarrollo⁶ de previsiones contenidas en instrumentos de planeamiento superiores: Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento⁷.

No obstante lo expuesto, admitamos por un momento que la respuesta deba ser la subsistencia del Plan derivado. Desaparecido el Plan superior, ¿a quién desarrolla el inferior?; obviamente es inadmisibile decir que desarrolla a un Plan que ya no existe; y si no desarrolla ningún Plan ¿en qué artículo se puede fundamentar su formulación?, porque, como se ha visto, la Ley del Suelo los conceptúa como instrumentos de planeamiento derivados. Por consiguiente, la anulación del Plan superior implica la anulación del Plan inferior.

⁵ Vid. artículo 13 TR/76, en la actualidad precepto 83.

⁶ Con la salvedad de los Planes Especiales autónomos.

⁷ Vid. artículo 17 del TR/76, hoy 84.

II. LA ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO A LA NUEVA NORMATIVA

1. Adaptación del planeamiento anterior a la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975

La introducción por la Ley del Suelo de 1975 de nuevos criterios urbanísticos vino a imponer la obligación de establecer un procedimiento para llevar a cabo la progresiva acomodación del planeamiento entonces vigente, redactado de conformidad a las directrices y normas del ordenamiento urbanístico anterior.

A. La adaptación de los Planes Generales

La regulación de ese procedimiento de acomodación se encuentra en las disposiciones transitorias⁸ del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. La primera de ellas se refiere a la adaptación de los Planes Generales Municipales de Ordenación. Se es-

⁸ RESIGNO suele distinguir tres tipos de normas transitorias. Un primer grupo, en sentido amplio, constituido por aquellas normas que tienen la finalidad de resolver los conflictos en el tiempo entre normas individuales mediante el recurso de aplicar a los supuestos contemplados la vieja o la nueva norma, una de las dos. Un segundo tipo -normas transitorias en sentido propio- cuyo contenido es una disciplina distinta de la establecida en la vieja ley y en la nueva norma, de tal modo que presenta particularidades respecto a la antigua y la nueva norma. Finalmente, disposiciones transitorias en sentido impropio para los casos de eficacia diferida de la norma por razones de oportunidad o en caso de difícil aplicación inmediata. Son aquellas cuyo cometido es una disciplina intermedia que sustituya a la norma definitiva durante el tiempo de "vacatio" (Cfr. DE VICENTE DOMINGO, *Las alteraciones del planeamiento...*, cit., pp. 57-58).

tablecía que los Planes Generales de Ordenación vigentes a la entrada en vigor de la Ley en cuestión debían "adaptarse a lo dispuesto en ella". Todos los Planes Generales en el plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, habían de contener todas y cada una de las determinaciones creadas por la nueva Ley. Ahora bien, este plazo podía ser reducido o ampliado por el Gobierno, previa petición del Ministerio de la Vivienda, en dos años.

En la práctica no ha sido más que un plazo simbólico, porque resultó imposible a los Ayuntamientos adaptar sus Planes de Ordenación en el tiempo concedido al efecto. Por tal motivo hubo necesidad de dictar un Decreto-Ley, concretamente el número 16 del año 1981, que complementase el régimen transitorio del planeamiento hasta el momento en que, en cada caso, se aprobasen los nuevos Planes de Ordenación. Este Decreto-Ley "poniendo los pies en la tierra" obvió la determinación de un nuevo plazo para la adaptación, porque como bien dijo: "la situación y las necesidades de los distintos Municipios es extremadamente variada". Somos conscientes o, al menos deberíamos serlo, de que cada Municipio es un mundo y que, por lo tanto, es imposible imponer a todos ellos idénticos requisitos procedimentales, pues, lo que para unos resultaría fácilmente ejecutable para otros sería de imposible cumplimiento.

Es absurdo pensar que la derogación y pérdida de eficacia

de los Planes existentes a la entrada en vigor de un nuevo Texto legal se produce de forma automática, por el mero hecho de su aprobación; por el contrario, se concede un período para que los organismos competentes lleven a cabo la exigida adaptación. En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia al decir:

"... la Ley de Reforma de 1975 y el posterior Texto Refundido de 1976 no produjeron de manera automática la derogación y pérdida de eficacia de los Planes Generales aprobados al amparo de la Ley de 1956, sino que se establece un período de adaptación de éstos a la nueva legalidad..." (S. TS de 21 de enero de 1981)⁹.

a) **Ámbito de la adaptación**

Consciente de la dificultad que conlleva una adaptación plena¹⁰ el legislador previó la posibilidad de una adaptación de

⁹ Az. 181.

¹⁰ Previsión ésta que se vio confirmada en la realidad y que provocó la necesidad de complementar el régimen transitorio del planeamiento hasta el momento en que, en cada caso, se aprobasen los nuevos Planes de Ordenación. Así, se aprobó el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, que en su Exposición de Motivos decía:

"La disposición transitoria primera de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto..., impuso a las Entidades Locales la obligación de remitir a los órganos competentes, para su aprobación, los Planes generales adaptados a la nueva Ley, en el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley de Reforma, de dos de mayo de mil novecientos setenta y cinco.

Transcurridos los cuatro años y las dos prórrogas de un año, concedidas por Reales Decretos ..., sin que se haya

menor embergadura consistente en la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación del programa pertinente¹¹. Esto es lo que podría llamarse el mínimo impuesto legalmente al preceptivo proceso de adaptación.

LASO MARTÍNEZ¹² vio en la Ley la admisión de dos tipos de adaptaciones, una adaptación completa a la que denominó "adaptación integral" y una adaptación parcial a la que atribuyó el término de "adaptación mitigada"¹³.

La "adaptación integral" pretendida por la Ley no puede ser concebida como revisión, pudiendo estimarse cumplida con la inclusión de las determinaciones esenciales del nuevo texto legal, en particular los estándares fijados por el artículo 12.1 b), para parques públicos y zonas verdes, en proporción no inferior a cinco m² por habitante. También debe englobar la clasificación del suelo y su programa de desarrollo, así como el coeficiente

dado total cumplimiento a la citada disposición transitoria, pese al esfuerzo realizado por las Corporaciones Locales y a las subvenciones otorgadas a éstas por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, resulta necesario complementar el régimen transitorio del planeamiento hasta el momento en que, en cada caso, se aprueben los nuevos Planes de ordenación".

¹¹ Dice la disposición transitoria: "Los Planes Generales vigentes en la actualidad se adaptarán a lo dispuesto en esta Ley. La adaptación podrá limitarse a la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación al programa pertinente".

¹² LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., pp. 614-615.

¹³ A este tipo de adaptación se refiere DIAZ CAPMANY, F., "La adaptación del planeamiento a la Reforma de la Ley del Suelo", *REVL*, núm. 191, 1976, p. 589.

de aprovechamiento medio. El resto de las determinaciones del Plan General unas pueden ser aceptadas por su generalidad y otras pueden darse por cumplidas, remitiéndose a las existentes: así, entre las primeras, pueden estimarse comprendidas las medidas para la protección del medio ambiente y las demás que señala el apartado d) del número 1 del artículo 12; basta, en cambio, con remitirse a las anteriores respecto de la asignación de usos, red viaria, y reglamentación del uso de los terrenos que pueden sustituirse por las Ordenanzas existentes.

La "adaptación mitigada" se limitaba a contener la clasificación del suelo, la determinación del aprovechamiento medio y el programa de actuación.

La Ley señalaba el contenido o alcance mínimo del procedimiento de acomodación del planeamiento vigente a los nuevos criterios legales, por lo que nada impedía que como consecuencia del cumplimiento de la obligación de adaptación del Plan General de Ordenación se introdujesen en el mismo determinaciones de naturaleza urbanística de mayor alcance, es decir, que no existía impedimento alguno para extender la acomodación más allá de los mínimos legales exigidos. Esta consideración lleva a plantear el problema de si la adaptación es una "especie" de revisión.

De la interpretación de la disposición transitoria primera puede inferirse que la adaptación es un supuesto especial de re-

visión. Un sector de la doctrina¹⁴ afirma que el propio contenido mínimo, que en todo caso debe ser objeto de la adaptación, supone más allá de una simple transposición de denominaciones incorporando al nuevo lenguaje de la Ley de 1975, la consideración de las opciones centrales del Plan, alrededor de la cuales se vertebran las restantes determinaciones urbanísticas. Así, la nueva clasificación del suelo debe efectuarse siguiendo las nuevas pautas establecidas en el texto legal vigente; el aprovechamiento medio puede fijarse con una contemporánea alteración de los contenidos atribuidos a la propiedad por el planeamiento objeto de adaptación. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la tramitación del procedimiento de adaptación es idéntica al de la revisión -y aprobación- del planeamiento, con una excepción que tiene como finalidad un ejercicio más pormenorizado de las potestades de tutela de la Administración. Asimismo al establecerse únicamente un contenido mínimo se ha puesto de manifiesto que no existe un alcance máximo de la adaptación, que en todo caso se confunde con el contenido genérico de la propia revisión.

La adaptación es un supuesto especial de revisión. La adaptación prevista en el número 1 de la disposición transitoria no es otra cosa, en principio, que una revisión del planeamiento general en vigencia transitoria, y que, por expresa habilitación legal, puede limitarse a un contenido mínimo fijado asimismo legalmente. Quiere ello decir también que, por lo mismo que se via-

¹⁴ ARGULLOL MURGADAS, E., *Estudios de Derecho...*, cit., p. 205.

biliza una adaptación de contenido mínimo, deben entenderse perfectamente lícitas todas aquellas que se sitúen entre esta última y el supuesto límite de la revisión¹⁵.

Esta conceptualización de la adaptación fue confirmada por el artículo 2 del Real Decreto 1374/1977, de 2 de junio, sobre agilización en la formación y ejecución de Planes:

"El Ministerio de la Vivienda establecerá en el plazo de cuatro meses convenios con las Corporaciones Locales sobre realización de un planeamiento, fijándose plazos para la redacción del mismo y proponiendo al Gobierno, en su caso, la anticipación de la adaptación y revisión anticipada de los Planes Generales de Ordenación Urbana y de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley del Suelo".

b) Competencia y procedimiento

Eran competentes para promover la adaptación, según lo dispuesto en el número 2 de la disposición transitoria citada, las Entidades Locales interesadas, es decir, los Ayuntamientos cuyo Plan General debía ser objeto de adaptación. Si dentro del plazo previsto al efecto la Entidad competente no proponía la

¹⁵ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *La reforma de la Ley del Suelo y su derecho transitorio*, Madrid, 1977, p. 144.

adaptación, de conformidad a lo dispuesto en el apartado 5º de la misma disposición transitoria, la legitimación correspondía al Ministerio de Obras Públicas y de Urbanismo o a las Comisiones Provinciales de Urbanismo o a los órganos de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 16/1981, de Adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, suprimió el plazo legal previsto para la acomodación, por cuanto consideraba que, como decía en su Exposición de Motivos:

"Es evidente que la fijación con carácter general de un nuevo plazo para efectuar la adaptación carecería de rigor, habida cuenta de que la situación y las necesidades de los Municipios es extremadamente variada".

Eliminó asimismo la subrogación prevista en la legislación anterior. En cambio, admitió la posibilidad de que el órgano que tenía atribuida la competencia para la aprobación definitiva pudiese señalar un plazo para la adaptación de un determinado Plan. En tal caso quedaba automáticamente subrogado aquél órgano si el plazo se incumplía. El tenor literal del precepto era:

"4. El órgano que tenga atribuida la competencia para la aprobación definitiva del Plan general o norma subsidiaria de planeamiento municipal, podrá señalar un plazo, no inferior a un año, para la adaptación de los instrumentos de

planeamiento general, pudiendo, en caso de incumplimiento, subrogarse, sin más trámites en las competencias municipales para formular y tramitar la adaptación".

En lo que ahora interesa, el apartado 4º de la disposición transitoria primera se pronunciaba como sigue:

"Las propuestas de adaptación se someterán al mismo procedimiento establecido para la aprobación de los Planes, sin que sea de aplicación en estos casos la aprobación por silencio administrativo prevista en el artículo 41 de la presente Ley".

Como puede observarse, la Ley fijó idéntico procedimiento para todas las alteraciones, el de aprobación "ex novo" del Plan¹⁶, con la única excepción, en lo que ahora importa, de no ser aplicable el silencio administrativo positivo¹⁷ previsto en

¹⁶ Vid. los artículos 40, 41 y 49 del TR/76 y 126 a 133 y 161 del RP.

¹⁷ PAREJO ALFONSO, L., "El derecho transitorio de la reforma urbanística", REDA, núms. 12 y 13, 1976 y 1977, p. 267, apunta las dos consecuencias que tiene esta exclusión de la técnica del silencio positivo: "a) El ejercicio de la competencia de aprobación definitiva del Plan queda sometida al régimen general de plazos y, en concreto, al establecido en el artículo 61 de la LPA de 17 de julio de 1958; b) Frente a la pasividad de los órganos urbanísticos estatales competentes para la aprobación definitiva sólo cabe seguir la vía prevista en los artículos 38 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 y 94 de la LPA".

el artículo 41 de la Ley del Suelo¹⁸.

El Real Decreto-ley de 1981 no modificó lo dispuesto en el apartado transcrito.

Por lo que respecta a la tramitación, el artículo 1.3 del Real Decreto-ley 16/1981 permitía que la adaptación se realizase mediante la formulación de un Plan General o mediante una Norma Subsidiaria de Planeamiento¹⁹. Según se optase por uno u otro instrumento de planeamiento había que seguir los trámites respectivos.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1992²⁰ ha aludido a la posibilidad, instaurada por el Real Decreto-Ley 16/1981, de que fuesen unas Normas Subsidiarias el vehículo para realizar la pertinente adaptación:

"... ha sido la figura urbanístico-planificadora -unas Normas Subsidiarias-, elegida por el Ayuntamiento para

¹⁸ Decía el precepto: "La Corporación u Organismo que hubiere aprobado inicialmente el Plan, Programa o Proyecto en vista del resultado de la información pública lo aprobará provisionalmente con las modificaciones que procedieren y lo someterá a la Autoridad u Órgano competente que deba otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examine en todos sus aspectos y decida en el plazo de seis meses desde el ingreso del expediente en el Registro el cual sin comunicar la resolución se entenderá aprobado por silencio administrativo".

¹⁹ Vid. PERALES MADUEÑO, F., "Sobre los derechos de los propietarios de suelo en los supuestos de modificación, adaptación y revisión de Planes", *RDU*, núm. 70, 1980, p. 97 y ss.

²⁰ Az. 3423.

adoptar el planeamiento anterior y dar cumplimiento a la disposición transitoria primera del Texto Refundido de 1976; y esta herramienta urbanístico-planificadora viene propiciada por el Real Decreto-Ley 16/1981..."

c) Adaptación y revisión simultáneas

Surgió el crucial problema de determinar si era posible revisar o modificar el Plan en el mismo procedimiento seguido para su adaptación. Si era factible simultanear en un mismo procedimiento las operaciones de modificación o revisión y adaptación, o si, por el contrario, era necesario tramitar dos procedimientos independientes²¹.

El planeamiento es una decisión trascendental para la vida de los ciudadanos, toda vez que a él corresponde trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida de éstos, por lo que resulta de todo modo inadmisibles mantener las mismas determinaciones sea cual sea la realidad del momento. El Plan debe ser adecuado a esa realidad cambiante en el momento en que sea necesario, momento que puede coincidir con la imposición de la adaptación a la nueva regulación urbanística.

Es perfectamente posible e imaginable que en el mismo momento en que tuvo lugar la aprobación del Texto Refundido con la

²¹ Al amparo de la legislación vigente también es posible adaptar y modificar o revisar en el mismo procedimiento.

consiguiente imposición de adecuación a la nueva legislación la realidad urbanística hubiese cambiado.

Ante tal situación debe buscarse la respuesta, en primer lugar, a la cuestión de si era posible simultanear los procedimientos de revisión o modificación y adaptación; para pasar después a analizar si el procedimiento debía ser el mismo o no.

La causa por la que se pone en tela de juicio la posibilidad de simultanear las mentadas operaciones urbanísticas es por la existencia de la Circular 2/1975 del Ministerio de la Vivienda que contiene la interpretación que hacía el citado Organismo. No obstante, esta circular no supone traba alguna, por cuanto la prohibición de revisar los Planes se ceñía a prohibir la misma conforme a la Ley del Suelo de 1956, pero tal prohibición no se extendía a la revisión conforme a las normas de la Ley de Reforma. Debe tenerse presente que esta Ley señalaba -en su Exposición de Motivos- como causa de la reforma:

"Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del Plan urbanístico, introducida en la legislación española al hilo de la doctrina dominante en la época en que se promulgó la Ley del Suelo, como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, que ha sido superada ya desde una perspectiva teórica y que

se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias".

En definitiva, era posible hacer coincidir en el tiempo la modificación o revisión y la adaptación de los Planes²².

La segunda cuestión planteada es si era posible que en el mismo procedimiento se adaptase y revisase o modificase el Plan.

²² CUÉLLAR TORTOLA, J.P. y MERELO ABELA, J.M., "Planeamiento", *RDU*, núm. 75, 1981, p. 99, dicen: "la disposición transitoria primera... cuando dispone que: "La adaptación podrá limitarse a la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación del programa pertinente, está facultando expresamente para que la adaptación tenga un contenido más amplio, implicando entonces una auténtica revisión del Plan; en rigor, lo que la citada disposición transitoria establece es que al tiempo de la adaptación, que tiene un contenido mínimo prefijado, puede revisarse el Plan".

GÓMEZ FERRER MORANT, R., "La Adaptación de los Planes Generales: Disminución del contenido del Derecho de propiedad e indemnización". (Conferencia pronunciada en Oviedo en el marco de las "Primeras Jornadas de Derecho urbanístico que la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente del Consejo Regional de Asturias impulsó con la ayuda del CEOTMA y con la colaboración del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos técnicos de Asturias), se pronunció como sigue: "Es por tanto necesario, y esta es la sustancia del mandato legislativo, adaptar la ordenación de los planes generales a la nueva regulación legislativa. Ahora bien, esta adaptación no es incompatible con la revisión de tales planes con arreglo a la Ley de Reforma y al actual Texto Refundido.

En efecto, la adaptación es un objetivo mínimo perseguido por el legislador, pero nada impide que tal objetivo sea cumplido -y ampliado- revisando a la vez la ordenación vigente de acuerdo con la nueva regulación, porque nada autoriza a suponer que el legislador ha querido congelar durante cuatro años la posibilidad de que se aplique la legislación vigente en orden a la revisión de los planes cuando así lo exija el interés público".

La verdad es que sería un contrasentido entender que la Ley de Reforma impedía aprovechar el procedimiento previsto en la disposición transitoria primera para algo distinto de la adaptación del Plan vigente a las normas del Texto Refundido. Es absurdo pensar que la Ley quería que las restantes modificaciones del Plan vigente, por necesarias que fuesen, se pospusiesen para la tramitación de un posterior procedimiento. El procedimiento para modificar, revisar y adaptar era idéntico, por lo que no tenía sentido obligar a duplicar los procedimientos y contradecir, con ello, el principio de economía, además de mantener mientras tanto la utilización de un Plan improcedente. Por consiguiente, ha de concluirse que era posible e, incluso, aconsejable que se aprovechara un mismo procedimiento para la adaptación y la introducción de cuantas modificaciones resultasen necesarias y convenientes²³.

El artículo 1, apartado 3º del Decreto-Ley 16/1981, consagró legislativamente la mencionada posibilidad:

" La adaptación, que podrá modificar o revisar el planeamiento anterior...".

²³ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, cit., pp. 2391-1393. DE DIEGO, A., "La dialéctica "adaptación-revisión" de los Planes Generales de Ordenación Urbana", *RDU*, núm. 72, 1981, pp. 31 y ss.

B. Los Planes Parciales durante el régimen transitorio

a) Consideraciones generales

La disposición transitoria segunda disponía textualmente:

"En tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Uno. Los Planes Parciales aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley que no estuvieren en curso de ejecución con arreglo a la disposición transitoria siguiente y los que se aprueben definitivamente con posterioridad, se ejecutarán con arreglo a los preceptos de esta Ley. A los efectos prevenidos en el artí-

culo sesenta y ocho se entenderá por aprovechamiento medio el que resulte del Plan Parcial de su propio ámbito.

Dos. Los Planes Parciales que se aprueben inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se ajustarán a lo dispuesto en el artículo diez y desarrollarán las determinaciones que para las distintas calificaciones de suelos establezcan los respectivos Planes Generales de Ordenación".

La expresión, "En tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior, se tendrán en cuenta las siguientes reglas", que servía de encabezamiento a la disposición transitoria que ahora nos ocupa permitía lo que, nótese bien, en otro caso no procedería: la aprobación de Planes Parciales sin esperar a la adaptación del Plan General. Esta disposición transitoria sólo puede tener un sentido, y es el de que no obstante la paralización del Plan General, todavía no adaptado, la vida urbanística, en orden al planeamiento, no puede detenerse, y es por esto que, contrariando el principio "no hay Plan Parcial sin Plan General", se autorizaba la aprobación inicial de Planes Parciales sin la previa adaptación del correspondiente Plan General. La regla general quedaba, pues, excepcionada.

Efectivamente, el legislador autorizó expresamente el incumplimiento de la previsión contenida en el artículo 10 de la Ley de Reforma -13 del TR/76-, que condiciona la redacción de los Planes Parciales a la previa existencia de Plan General o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, al consentir la aprobación de Planes Parciales sin la previa adaptación del Plan General.

b) Planes Parciales que desarrollan Planes Generales no adaptados

Los Planes Generales producían efectos hasta el momento mismo de la adaptación. Durante ese tiempo los preceptos susceptibles de aplicación eran los de la primitiva regulación. De forma

que el suelo seguía clasificándose en suelo urbano, de reserva urbana y rústico, siendo de aplicación a cada tipo de suelo el régimen previsto en la legislación anterior; asimismo, eran aplicables a sus propietarios las antiguas obligaciones y cargas.

En este contexto debe situarse el caso particular de los Planes Parciales. En cuanto el Plan del que traían causa no fuese adaptado sus determinaciones debían ajustarse a la normativa a la que aquéllos se sometían²⁴.

La disposición transitoria segunda distinguía entre Planes Parciales aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la Ley de Reforma o que, cuando menos, contaran en esa fecha con aprobación inicial y los que su aprobación inicial tuviese lugar en un momento posterior. Los primeros debían ajustarse a la normativa anterior y los segundos a la nueva legislación.

En otro orden de cosas, debemos abordar el régimen jurídico aplicable a la ejecución de estos Planes. La disposición transitoria segunda empleaba como elemento determinante de la aplicación de una u otra normativa -la antigua y a la nueva- el momento en que aquélla se encontrase²⁵. La ejecución de los que "estu-

²⁴ Vid. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., "Las disposiciones transitorias de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 54, 1977, pp. 39 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, cit., p. 2398. PAREJO ALFONSO, L., "El Derecho transitorio...", cit, pp. 75 y ss. y 261 y ss, respectivamente.

²⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La Reforma de la Ley del Suelo y el período transitorio", *Cerchá*, *Revista del Consejo Superior del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos*,

vieren en curso de ejecución", por virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, se substanciaban por las previsiones de la Ley del Suelo de 1956, mientras que los que "no estuvieran en curso de ejecución" en la fecha aludida se ejecutaban con arreglo a los preceptos de la nueva Ley.

El criterio determinante del régimen susceptible de aplicación era, pues, el momento urbanístico en que se encontrase la ejecución del Plan. La solución venía dada por la disposición transitoria tercera, que determinaba en que momento, según el sistema adoptado -cooperación, expropiación, compensación o cesión de terrenos de viales-, se hallaba el Plan en la situación de "en curso de ejecución":

- En el sistema de cooperación, cuando se haya producido la citación de los propietarios por el Ayuntamiento a que se refiere el artículo 118 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

- En el sistema de expropiación, cuando se hubiere aprobado definitivamente la delimitación del polígono de expropiación a que se refiere el artículo 121.4 de la citada Ley de

núm. 18, 1976, pp. 28 y 29, dice: "En efecto, si se repasan las cinco disposiciones transitorias de la Ley se verá que, en realidad, sólo se afronta el problema concreto de la ejecución de los Planes Parciales (disposición transitoria segunda y tercera), problema que se resuelve en base a un criterio simple: si se trata de Planes que a la entrada en vigor de la Ley de Reforma no se encuentran en curso de ejecución, ésta se realizará de acuerdo con la nueva normativa; si la ejecución ya ha comenzado en ese momento, seguirá aplicándose la Ley de 1956".

12 de mayo de 1956 o, en su caso, se hubiese producido dicha delimitación del polígono expropiatorio con la aprobación definitiva del correspondiente Plan Parcial, o se hubiese efectuado la delimitación del Área de Actuación Urbanística Urgente en los términos prevenidos en su legislación especial.

- En el sistema de compensación, cuando se hubiese aprobado por el órgano urbanístico competente la constitución de la Junta de Compensación.

- En el sistema de cesión de terrenos viales, cuando se hubiese acordado por el Ayuntamiento la ejecución de las obras de urbanización por dicho sistema, en los términos prevenidos en el artículo 130.2 de la expresada Ley de 12 de mayo de 1956.

Debe llamarse la atención sobre el excesivo formalismo de las reglas contenidas en la disposición transitoria tercera, que podía conducir -caso de una interpretación y aplicación puramente basadas en la literalidad de la norma- a situaciones desfasadas de la realidad, cuando no injustas²⁶. Por ello, la aplicación del precepto debía matizarse en cada caso en función de la realidad urbanística de que se tratase, como así lo señaló la Circular 2/1975, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (punto 3º,

²⁶ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "La Reforma de la Ley del Suelo...", cit., p. 29 y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 197.

párrafos 2º y 3º).

Conforme a la solución consagrada por esta Circular puede afirmarse que la determinación de si un Plan Parcial se encontraba o no "en curso de ejecución" resultaba en principio de la aplicación de las reglas del derecho transitorio, salvo que la conclusión así obtenida discrepase abiertamente de la realidad constatable en el territorio ordenado por el Plan, en cuyo caso debía entenderse que el dato real primaba sobre el formal. Esta excepción sólo era predicable para justificar una respuesta positiva a la constatación de la ejecución del Plan, cuando la obtenida en aplicación literal de la norma hubiera sido negativa, pero no al contrario²⁷.

En este sentido se pronunció una sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1984, según la cual:

"Las disposiciones transitorias segunda y tercera distinguen entre los Planes Parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975, y aquellos otros con aprobación definitiva en fecha anterior a la ya indicada de entrada en vigor de la citada ley, y con relación a estos últimos establece diferente regulación en razón al estado que ofrecen respecto de su ejecución, delimitándose la distinción por la frase de

²⁷ Ibidem.

que estén o no "en curso de ejecución", situación interpretada por el párrafo segundo de la mencionada DT 3ª para entender en curso de ejecución a los Planes Parciales afectados en razón a dos circunstancias, es decir, en primer término, del sistema de ejecución elegido, y en segundo lugar, la fase procedimental alcanzada²⁸.

Ahora bien, respecto de los Planes Parciales que no estuviesen en curso de ejecución al entrar en vigor la nueva Ley había que distinguir dos supuestos:

- Planes Parciales que hubieran sido aprobados definitivamente a la entrada en vigor de la Ley, supuesto contemplado en el apartado primero de la tantas veces citada disposición transitoria segunda.

- Planes Parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1975, esto es, los previstos en el apartado segundo de la misma disposición transitoria.

c) Planes Parciales aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, que no estén en curso

²⁸ Vid. las sentencias TS de 23 de noviembre de 1993 (Az. 8520) y 15 de febrero de 1994 (Az. 1446).

de ejecución y los que se aprueben definitivamente con posterioridad

Respecto a los Planes que contaran con aprobación inicial en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Reforma y a los ya aprobados definitivamente en tal momento, la regla primera de la disposición transitoria segunda se limitaba a remitir en bloque la regulación de su ejecución a los preceptos de la Ley de Reforma, sin más precisión que la de declarar que, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 68 de aquélla -artículo 84 del TR/76- ha de entenderse por aprovechamiento medio el que resulte de los propios Planes de cada uno de sus respectivos ámbitos.

Con este planteamiento la ejecución de estos Planes había de regirse por los preceptos incluidos en el Título III de la ley urbanística reformada y refundida, así como por el artículo 68 ya citado, regulador del régimen del suelo urbanizable programado, sin más limitaciones que las que estricta y necesariamente se derivasen de las propias determinaciones del planeamiento parcial de cuya ejecución se tratase y de las del Plan General que éste desarrollase, en tanto que las mismas conservaban su vigencia transitoriamente por imperativo de la nueva normativa legal²⁹.

²⁹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 108.

Con arreglo a los criterios expuestos, los dos problemas que plantea el régimen a que el planeamiento parcial aludido queda sujeto son: el régimen urbanístico del suelo y la cesión del aprovechamiento medio y la ejecución propiamente dicha.

1. EL régimen urbanístico del suelo y la cesión del aprovechamiento medio.

La clasificación del suelo acogida por la Ley de Reforma es la que lo divide en suelo urbano, urbanizable programado y no programado y no urbanizable³⁰. A los Planes Parciales les corresponde operar en el suelo urbanizable programado.

La disposición transitoria segunda, regla primera hacía referencia expresa al artículo 68 de la Ley de Reforma, por lo tanto las limitaciones aplicables al "ius aedificandi" eran las prevenidas en el número 1 de aquél artículo.

En cuanto al régimen de deberes de los propietarios del suelo, estos eran los establecidos por el nuevo ordenamiento urbanístico, incluida la cesión del 10% del aprovechamiento medio.

2. El régimen de la ejecución propiamente dicha.

Todos los Planes Parciales a que se refería el apartado pri-

³⁰ Esta clasificación ha sido mantenida por el Texto Refundido de 1992.

mero de la disposición transitoria quedaban sometidos al régimen de ejecución recogido en la nueva Ley, de forma que, los sistemas de ejecución serían los del nuevo Texto -compensación, cooperación y expropiación- y no los de la Ley de 1956 -los tres citados y el de cesión de terrenos viales-.

Así se pronunció la aludida Circular de 1975:

"Serán los preceptos contenidos en este Título -III- los que han de aplicarse, en tanto en cuanto no exijan la adaptación previa de los respectivos Planes Generales, y, en particular, los preceptos que regulan los sistemas de actuación. Por ello, en los Planes Parciales que hubieran fijado como sistema de actuación el de cesión de viales, éste habrá de ser sustituido por alguno de los preceptuados en la Ley de Reforma".

Solucionado el problema apuntado sólo queda por determinar como debía sustituirse el sistema. La previsión en un Plan Parcial sujeto al régimen transitorio del sistema de cesión de viales como sistema de actuación debía ser equiparada al supuesto de Planes que no precisaban el sistema de ejecución y, por ello, encuadrarla en el artículo 106.3 de la Ley de Reforma (119.3 del TR/76)³¹, que remitía a efectos de procedimiento al artículo 105

³¹ El apartado tercero del precepto se pronuncia como sigue: "Cuando el Plan de ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisaren el sistema, su determinación se llevará a cabo con la delimitación del polígono o unidad de actuación. Si los propietarios que representen el sesenta por ciento de la superficie

(118 TR/76)³².

d) Planes Parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma

El número 2 de la disposición transitoria segunda, que se refería a los Planes Parciales aprobados inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma, se limitaba a regular el régimen al que dichos Planes habían de ajustar sus determinaciones sustantivas de ordenación, sin contener regla alguna en relación a su ejecución.

La ausencia de una prescripción expresa en cuanto al régimen regulador de la ejecución de éstos Planes debía ser suplida con la aplicación del criterio básico ya aludido y de una interpretación de conjunto de la disposición transitorio segunda.

Con arreglo a este criterio básico, consistente en que los

total del polígono o unidad de actuación solicitaren, en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación, la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación".

³² Decía el precepto: "1. La delimitación de polígonos y unidades de actuación si no se contuviere en los Planes, así como la modificación de los ya delimitados cuando proceda, se acordará, de oficio o a petición de los particulares interesados, por la Entidad Local o Urbanística especial actuante, previos los trámites de aprobación inicial e información pública durante quince días. 2. No obstante, ninguna reclamación o recurso que se fundamente en errores u omisiones no denunciados en la fase de información pública, podrá dar lugar a la retroacción de actuaciones".

Planes Parciales que a la entrada en vigor de la Ley de Reforma se encontrasen en ejecución continuarían ejecutándose con sometimiento a la Ley del Suelo de 1956, y los que, en aquél momento, aún no hubiesen iniciado su ejecución habrían de hacerlo con arreglo a la nueva legislación, los Planes de que ahora se trata debían ejecutarse de acuerdo a los preceptos de la Ley de Reforma. Estos Planes debían ajustarse a lo dispuesto en el artículo 10 y desarrollar las determinaciones que para las distintas clases de suelo estableciesen los respectivos Planes Generales.

En este sentido se pronunció la Circular 2/1975:

"El número 2 de esta disposición transitoria se refiere a los Planes Parciales que se aprueben inicialmente en fecha posterior a la de entrada en vigor de la ley de Reforma y que desarrollen Planes Generales no adaptados a dicha Ley. Estos Planes Parciales se ajustará a lo dispuesto en el nuevo artículo 10 y desarrollarán las respectivas calificaciones de suelo de los correspondientes Planes Generales, lo que significa, de una parte, que habrán de incorporar como mínimo las reservas de terrenos que para dotaciones y equipamientos comunitarios establece dicho artículo, y por otra parte, que los Planes Generales, a los que se han de ajustar igualmente, conservan sus calificaciones de suelo urbano, de reserva y rústico, con su correspondiente régimen jurídico, en tanto no se proceda a su adaptación".

La aplicabilidad del apartado segundo de la Disposición transitoria era admisible cuando se tratase de Planes Parciales que ordenasen el suelo que el Plan General, aún no adaptado, clasificarse como suelo de reserva urbana, que, a la vista del Real Decreto-Ley 16/1981, no debiera ser calificado como urbano, al que, como resulta obvio, le correspondían las cargas y cesiones propias de este tipo de suelo.

2. Disposiciones transitorias cuarta y séptima de la Ley 8/1990 y sexta y séptima del Texto Refundido de 1992

La razón de que se aborden conjuntamente las disposiciones transitorias cuarta y séptima de la Ley 8/1990 y sexta y séptima del Texto Refundido de 1992 no es otra que la de la práctica identidad existente entre ellas. No obstante, en un análisis comparativo deben hacerse ciertas puntualizaciones.

En el numero 1 de la disposición transitoria sexta del vigente Cuerpo Legal desaparece "de municipios a los que se aplique íntegramente la presente Ley"; se añade "o sólo en ésta última clase de suelo, si se tratara de municipios en los que, de conformidad con la disposición adicional primera, no hubiera de regir el aprovechamiento tipo en suelo urbano".

Los números 2 y 3 son idénticos a sus ordinales de la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/90. Sin embargo, los apartados 4 y 5 son de nueva redacción.

El texto de la disposición transitoria séptima del TR/92 es esencialmente igual al texto de la disposición transitoria séptima de la Ley 8/90, manteniéndose incluso el mismo plazo³³.

A. Adaptación del instrumento de planeamiento vigente

a) Los Planes Generales

Dice la disposición transitoria sexta:

"1. En la primera revisión del programa de actuación de Planes Generales, se fijarán los aprovechamientos tipo de

³³ Las únicas diferencias apreciables son las que existen entre la disposición adicional primera del TR/92, y la ordinal de la Ley 8/90:

- En el número 1, se sustituye "aplicación general" por la concreción de las normas que ahora se citan.

Se refiere a los Municipios superiores a 50.000 habitantes y capitales de provincia, en lugar de 25.000 habitantes.

Ahora no se hace referencia a la disposición final relativa a los términos o carácter de aplicación del articulado.

En el número 2, la redacción es considerablemente diferente, pero en la práctica existe igualdad.

"No se recoge la expresión "dejando a salvo en todo caso las disposiciones específicas contenidas en el número siguiente".

- Por último, el número 3, se corresponde con el final del número 2 de la disposición adicional primera de la Ley 8/90, si bien no se recoge la salvedad que allí se hacía en cuanto a las disposiciones específicas que recogía el número 3 de la Ley 8/90.

El segundo párrafo recogía parcialmente la aplicación de las normas expropiatorias y de venta forzosa a que se refiere el número 3 del 90, si bien ahora atribuye la facultad decisoria al Ayuntamiento.

las diferentes áreas de reparto en suelo urbano y urbanizable programado, o sólo en esta última clase de suelo, si se tratara de municipios en los que, de conformidad con la disposición adicional primera, no hubiera de regir el aprovechamiento tipo en suelo urbano; y se incorporarán las determinaciones sobre programación contenida en la citada revisión. A tal efecto, el programa de actuación podrá revisarse anticipadamente.

2. Si la fijación de los aprovechamientos tipo se realizara sin alteración de los usos e intensidades resultantes del planeamiento general vigente, no será necesaria la observancia del procedimiento de modificación del Plan General, bastando el procedimiento de revisión del programa.

3. En la superficie a computar el cálculo del aprovechamiento tipo a que se refiere el artículo 96.1 podrán incluirse también los terrenos afectos a dotaciones y equipamientos que, en ejecución de instrumentos de planeamiento general adaptados a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se hubieran obtenido mediante expropiación forzosa".

El apartado primero, de conformidad a la disposición final, tiene carácter básico, por lo que en ningún caso será admisible y procedente la aprobación de una revisión del programa de actuación del Plan General sin que al mismo tiempo se incorpore el mí-

nimo dispuesto por la Ley para la primera revisión: áreas de reparto, aprovechamientos tipo y programación.

En el supuesto de que junto al referenciado contenido mínimo se delimiten áreas a efectos del posible ejercicio de los derechos de tanteo y retracto (artículos 291.1 y 297.1)³⁴, o se establezcan sobre suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo (artículo 278.1)³⁵, será procedente observar el procedimiento de revisión del programa de actuación, dado que así lo dispone este último precepto y el artí-

³⁴ Vid. artículo 291: "1. A efectos de garantizar el cumplimiento del programación del planeamiento, incrementar el patrimonio municipal del suelo, intervenir en el mercado inmobiliario y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos de aquél, los Ayuntamientos podrán delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento respectivo".

Dice el artículo 297: "1. Al objeto de garantizar el cumplimiento efectivo de las limitaciones sobre precios máximos de venta de las viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública que imponga dicha limitación, los Ayuntamientos podrán delimitar áreas en la s que tanto las primeras como las ulteriores transmisiones onerosas de aquéllas queden sujetas a las notificaciones prevenidas en los artículos 293 y 294.2 a efectos del posible ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en los plazos establecidos al efecto en los mismos".

³⁵ Dice el artículo 278: "1. Los Planes Generales o las revisiones de sus programas de actuación podrán establecer, sobre suelo clasificado como urbanizable no programado o no urbanizable no sujeto a especial protección, reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo".

culo 292, apartado 1º³⁶, al que remite el artículo 297, apartado 3º³⁷.

El apartado 3º de la disposición transitoria sexta constituye una excepción a la regla general prevista en el artículo 96, apartado 1º³⁸ en materia de fijación de aprovechamiento tipo en suelo urbano. Al amparo de esta disposición puede incluirse en el denominador la superficie de los terrenos afectos a dotaciones públicas, obtenidos por expropiación en ejecución de Planes adaptados a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana³⁹. La razón de ser de esta exclusión se encuentra en la insuficiencia de los mecanismos o técnicas de gestión en suelo urbano contenidos en la legislación anterior, lo que obligaba a acudir frecuentemente al instituto expropiatorio para la obtención de los

³⁶ Vid. artículo 292: "1. La delimitación de dichas áreas podrá efectuarse en el propio planeamiento general, en la revisión de su programa de actuación o mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución del planeamiento".

³⁷ Dice el precepto 297: "3. La tramitación de la delimitación de estas áreas se ajustará a lo establecido en el artículo 292.1 y 2 de esta Ley...".

³⁸ Vid. artículo 33 de la Ley 8/1990.

El texto actual no incorpora los apartados 4 (pasa al artículo 99 TR/92) y 5 (se recoge en el artículo 72.2.c) del TR/1992) de la normativa anterior. Siendo que es, en lo que ahora importa, del siguiente tenor literal: "En suelo urbano, el aprovechamiento tipo de cada área de reparto se obtendrá dividiendo el aprovechamiento lucrativo total, incluido el dotacional privado, correspondiente a la misma, expresado siempre en metros cuadrados construibles del uso y tipología edificatoria característicos, por su superficie total excluidos los terrenos afectos a dotaciones públicas, de carácter general o local, ya existentes".

³⁹ Debe entenderse hecha la referencia al Texto Refundido de 1976.

terrenos dotacionales. Se pretende conseguir así una compensación "a posteriori" del esfuerzo inversor que hubiere podido realizarse con dicha finalidad⁴⁰.

b) Las Normas Subsidiarias del Planeamiento

Esta adaptación sólo será posible si al Municipio correspondiente no hubiera de aplicarse la Ley en los términos de la disposición adicional primera, apartado 1º, pues en otro caso, debería procederse a su sustitución por un Plan General⁴¹.

La exigida adaptación en estos casos deberá acomodarse al procedimiento previsto para su modificación. La delimitación de áreas de reparto y fijación del correspondiente aprovechamiento tipo habrá de circunscribirse al suelo apto para urbanizar.

La Ley no fija plazo alguno cuando se trata de adaptación de Normas Subsidiarias, si bien en el apartado cuarto de la disposición transitoria ahora comentada dispone, con carácter de legislación básica:

"En la primera revisión de las Normas Subsidiarias municipales habrá de fijarse el aprovechamiento tipo en el suelo

⁴⁰ Vid. MERELO ABELA, J.M., "Examen de las Disposiciones Transitorias del nuevo Texto Refundido", *RDU*, núm. 129, 1992, pp. 67 y ss.

⁴¹ Cfr. MERELO ABELA, J.M., op. cit., p. 100.

apto para urbanizar".

Ahora bien, es perfectamente admisible que la legislación autonómica establezca un plazo para la adaptación, puesto que el apartado 5º de la disposición transitoria sexta emplea la expresión planeamiento general, término éste que incluye a las Normas Subsidiarias, aún cuando siempre sería de aplicación preferente, dado su carácter de legislación básica, el referenciado apartado cuarto, para el supuesto de que la revisión se produjera antes del plazo que la disposición autonómica hubiera fijado.

B. Adaptaciones que implican la sustitución del instrumento de planeamiento

La disposición transitoria séptima se pronuncia como sigue:

"Todos los municipios en los que, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de esta Ley, hubieran de regir las normas sobre áreas de reparto y cálculo del aprovechamiento tipo en suelo urbano, deberán disponer de Plan General adaptado a la presente Ley en el plazo máximo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio".

Según la previsión contenida en la disposición final única, apartado 3º la disposición transitoria séptima sólo se aplica supletoriamente en las Comunidades Autónomas.

Siguiendo la línea marcada por las disposiciones anteriores tiene como finalidad conseguir que se haga efectiva la obligación impuesta a los Municipios con planeamiento general de adaptarlo a la nueva legislación urbanística. En todos aquellos Municipios a los que la Ley debe aplicarse íntegramente, conforme a lo establecido en la disposición adicional primera, números 1 y 2, y dispusieran sólo de Normas Subsidiarias o, de ninguna figura de planeamiento -lo cual no será muy frecuente-, a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, deberán sustituirse aquéllas por Planes Generales, o, en su caso, aprobarse éstos como primera figura de planeamiento.

La obligación de proceder a la adaptación citada resulta lógica, dado que al ser concebido el Plan General como la pieza maestra de la ordenación urbanística cualquier innovación que se produzca en la legislación no se realizará correctamente sin la existencia de un Plan General ajustado a las modificaciones introducidas. Por este motivo, se explica la gran preocupación que el legislador siempre ha tenido -prueba de ello es que en las reformas anteriores también ha impuesto la obligación de adaptar el planeamiento general- y sigue teniendo porque los distintos Municipios cuenten con un Plan ajustado a los textos normativos vigentes en cada momento.

La disposición transitoria séptima impone la obligación de adaptación únicamente a aquellos Municipios en los que hubiesen de regir las normas sobre áreas de reparto y cálculo del aprove-

chamiento tipo en suelo urbano⁴². Deben adaptarse todas las determinaciones del Plan General que no se adecuen a la nueva legislación.

El plazo en el que debe realizarse la adaptación es de tres años. El cómputo ha de iniciarse en el momento en que se produce la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Pero esta regla general tiene una excepción en el supuesto de que la aplicación íntegra derive de la decisión o disposición autonómica -posibilidad que encuentra su apoyatura en el carácter supletorio de la disposición que ahora comentamos-, y no del dato poblacional fijado por la Ley, el mencionado plazo no habrá de computarse desde su entrada en vigor, sino desde que resulte exigible en virtud de aquella decisión.

En el supuesto de que el Municipio no apruebe la adaptación del Plan General en el plazo previsto podrá subrogarse el órgano autonómico competente.

⁴² Según la disposición adicional primera del TR/92, las normas contenidas en la Ley relativas a delimitación de áreas de reparto y cálculo del aprovechamiento tipo serán de aplicación en los municipios superiores a 50.000 habitantes, en las capitales de provincia y en los municipios comprendidos en los entornos metropolitanos delimitados por la Comunidad Autónoma correspondiente. Asimismo están obligados por las citadas normas, los Municipios comprendidos entre 25.000 y 50.000 habitantes, salvo que las Comunidades Autónomas excluyan a Municipios que no sean capitales de provincia de tal aplicación. Y por último, si así lo dispusiese la respectiva Comunidad Autónoma, estas normas serán obligatorias para los Municipios de menos de 25.000 habitantes.

III. EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN

La inclusión de este régimen en el capítulo dedicado a la acomodación y adaptación del planeamiento exige una brevísima explicación. Es justificada su inclusión sistemática en este capítulo porque una de las consecuencias de la modificación o revisión de los Planes es la situación urbanística de fuera de ordenación⁴³ de determinadas construcciones e instalaciones erigidas de conformidad al planeamiento que estaba vigente en aquél momento, con la consiguiente necesidad de intentar que con el paso del tiempo, pues no se trata ni mucho menos de un efecto inmediato, se produzca la adaptación de lo construido e instalado a la nueva ordenación urbanística. Tal adaptación se consigue reduciendo el ámbito de las facultades de conservación, porque qué duda cabe que se aproxima su extinción. La prohibición de modernizar y consolidar los edificios e instalaciones lleva de modo inequívoco a su destrucción. Tal limitación es, si cabe, más importante y transcendental en el caso de las instalaciones industriales, ya que podemos imaginarnos en qué situación quedan las industrias a las que se priva de la imprescindible modernización que el

⁴³ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, cit., p. 690, concibe el régimen de fuera de ordenación como un régimen de transición. Una S. TS de 23 de septiembre de 1988 (Az. 7250), deja claro que el régimen de fuera de ordenación es un régimen transitorio: "La aplicación de este régimen jurídico, de transición de una ordenación a otra, supone desde luego un lapso de tiempo durante el cual se prolonga en cierto modo la aplicación de un Plan ya no vigente".

Vid., también, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B., "El régimen de "fuera de ordenación" y el planeamiento urbanístico", *RDU*, núm. 112, 1989, p. 105.

vertiginoso avance tecnológico exige.

La sanción, por tanto, de fuera de ordenación impuesta a los edificios disconformes con el nuevo planeamiento, alberga en el fondo la intención de que la realidad urbana se acomode, se adapte a la ordenación urbanística, de forma que paulatinamente se consiga que aquellos edificios que no son conformes con el nuevo planeamiento caminen hacia la consecución de tal objetivo.

1. Concepto

Bajo esta denominación se ha consagrado una terminología introducida por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley del Suelo de 1956, literalmente reproducidos en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley de Reforma y 130 del TR/92. Su contenido no ha sido, en cambio, desarrollado por el Reglamento de Planeamiento.

La aprobación de un Plan -por supuesto, también la modificación y revisión del mismo- que contenga determinaciones urbanísticas distintas a las anteriores comporta consecuencias en la realidad. Así, se plantea el problema de determinar qué solución debe adoptarse ante la existencia de situaciones nacidas al amparo de la ordenación anterior; ¿deben respetarse las edificaciones e instalaciones erigidas con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Plan?, o, por el contrario, ¿deben desconocerse?. La cuestión suscitada encuentra respuesta en el artículo 137 del vi-

gente Texto Refundido⁴⁴, que si bien reconoce sin vacilación la

⁴⁴ El apartado 5º de este precepto es legislación básica, sin embargo, los restantes apartados constituyen legislación supletoria.

La Ley 8/1988, de 1 de julio, ha derogado el artículo 60 del Texto Refundido de 1976 -cuyo contenido fue recogido por el artículo 137 del actual Texto legal-, por lo que, en materia de calificación de fuera de ordenación regirá la mentada Ley autonómica, aunque sin perjuicio del derecho de retorno de los arrendatarios en caso de reconstrucción del edificio, por cuanto que, tal determinación se halla contenida en el apartado 5º del precepto 137 que, como ya hemos anunciado, es básico. En definitiva, la regulación, en esta Comunidad autónoma, corresponde a los artículos 1, 2 y 3 del referido Cuerpo Legislativo.

Por su parte, en Cataluña el TRC regula la materia que ocupa nuestro estudio en su artículo 93, a cuyo contenido nos remitimos.

LLISET BORREL, F., et. al, op. cit., pp. 828-829, especifica cuales son las particularidades introducidas por la legislación catalana:

- Se limita la aplicación del régimen general de la LS a los usos en que las nuevas determinaciones del planeamiento requieran la expropiación, la cesión gratuita o la demolición del edificio.
- En lo que se refiere a las obras que impliquen aumento de volumen -que prohíbe el artículo 137.2 del TR/92- se admite implícitamente la posibilidad de que sean autorizadas, ya que "se aplicarán las determinaciones del nuevo planeamiento", a no ser que el edificio se encuentre en alguno de los supuestos señalados en el párrafo anterior, es decir, se requiera su expropiación, cesión gratuita o demolición.
- La autorización o denegación de las obras señaladas en el artículo 93.3 TRC dependerá, en principio, de que las mismas sean compatibles con la regulación de las condiciones básicas del nuevo plan, salvo que según éste se requiera la expropiación, cesión gratuita o demolición del edificio.
- En cuanto al uso, se establece un principio de mantenimiento de los existentes, siempre que sean compatibles con el nuevo plan, y sin perjuicio de que las actividades industriales se adapten a la reglamentación que establezcan los límites de molestia, insalubridad, nocividad y peligro correspondientes a cada zona.
- Finalmente, se requiere que el nuevo plan contenga unas

admisión de la realidad preexistente, trata de impedir que se produzca la consolidación de las construcciones e instalaciones que supongan un obstáculo o simplemente una dificultad en la ejecución o cumplimiento del nuevo Plan. Una Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1978⁴⁵ dice que:

"la verdadera finalidad de esta norma es adecuar las soluciones posibles, en el enfrentamiento que para una realidad física anterior pueda comportar la aprobación de un nuevo Plan, en forma tal que el desarrollo de éste no se encuentre en mayores dificultades que las preexistentes".

Por su parte, FERNÁNDEZ RODRIGUEZ⁴⁶ asevera que se trata de congelar las construcciones e instalaciones preexistentes al Plan y no conformes con éste hasta su extinción natural. Para GONZÁLEZ PÉREZ⁴⁷ la "ratio legis" del precepto no es otra que la armonización del "desideratum" de que el edificio fuera de ordenación no prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar de él, por el estado de vida de sus elementos componentes.

normas transitorias en que se prevén la solución de las cuestiones que plantee el paso de la ordenación anterior a la nueva.

Por último, por lo que respecta a Navarra, la regulación corresponde a la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, concretamente artículo 9 y DA 4ª.

⁴⁵ Ar. 4592.

⁴⁶ Vid. *Manual de Derecho...*, cit., pp. 99-100.

⁴⁷ Vid. *Comentarios ... (Texto...)*, cit., p. 1062.

El precepto citado conceptúa como fuera de ordenación a los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo.

2. Características

Las notas que particularizan esta situación urbanística son:

1ª. Se requiere la aprobación de un nuevo Plan. Para decirlo con palabras del Tribunal Supremo:

"la calificación como fuera de ordenación ..., nunca podrá tener lugar en su causa antes de que exista Plan, puesto que hasta este momento falta la formulación de la que deriva la disconformidad de una concreta edificación con las previsiones para el futuro, y solamente después de la vigencia del Plan podrán aplicarse los efectos de aquella calificación, como es sin duda la aprobación de las obras que dificultarían la ulterior ejecución del Plan por impedir la natural decadencia de los edificios, o, al contrario, determinar un aumento de su importancia física o su valor frente a la posible expropiación..." (S. de 30 de septiembre de 1975)⁴⁸.

Debe tratarse de instrumentos de aplicación directa, Plan

⁴⁸ Ar. 3980.

General en suelo urbano y Plan Parcial en suelo urbanizable.

Un adecuado análisis de la legislación urbanística -derogada y vigente- lleva a admitir que los Estudios de Detalle también determinan ese régimen. Porque en ocasiones el Plan General precisará de un Plan Parcial o de un Estudio de Detalle para concretar ciertas determinaciones, siempre, eso sí, dentro de los límites fijados por la Ley⁴⁹.

2ª. El nacimiento de la citada situación radica en la aprobación definitiva del nuevo Plan y no antes de este momento.

Es inadmisibles hablar de edificios e instalaciones fuera de ordenación cuando tan solo se ha producido la aprobación inicial, habrá que esperar a la finalización del procedimiento. Por consiguiente, las consecuencias de esta calificación deben ser aplicadas tan sólo al momento posterior al de la aprobación definitiva.

3ª. Es necesario que como consecuencia del nuevo planeamiento, existan edificios o instalaciones disconformes con éste. La disconformidad puede derivar del incumplimiento de determinaciones relativas a zonificación, edificabilidad, volumen, alineacio-

⁴⁹ En este sentido se ha pronunciado LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., pp. 533-534, para quien "el artículo 60 debe ser recibido, en cuanto a las figuras de planeamiento, en un sentido amplio que permite abarcarlas todas en tanto el instrumento de planeamiento empleado signifique la afectación de unos bienes; esta es la razón por la cual también los Estudios de Detalle pueden determinar la aplicación de éste régimen, siempre que, por su condición, se refieran a determinaciones incluidas dentro de sus posibilidades legales".

nes, altura, etc.

Así, por ejemplo, en una sentencia de 10 de diciembre de 1968 el TS después de señalar que la casa litigiosa, existente en la fecha en que fue aprobado el Plan General de Ordenación Urbana de La Coruña en 1949, no se hallaba dentro de las alineaciones de calles y plazas, aseveró que el incumplimiento de las determinaciones relativas a alineaciones conllevaba la situación urbanística de fuera de ordenación.

4ª. No es necesario que los edificios e instalaciones calificadas como fuera de ordenación fuesen conformes con la ordenación urbanística durante cuya vigencia fueron erigidos⁵⁰.

Pues, en el supuesto de que fueran disconformes podrá reclamarse frente a ellos por los medios que prevé la legislación urbanística. Pero la circunstancia es irrelevante a efectos de fuera de ordenación⁵¹.

⁵⁰ Así lo dispone expresamente la Ley 8/1988, de 1 de junio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación (Comunidad Autónoma de Baleares). Dice el artículo 2: "1. Asimismo, deben considerarse como edificios o instalaciones fuera de ordenación, aquellos que se construyan o se hayan construido en contra de las determinaciones contenidas en los Planes o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, o así como los construidos en contradicción con la legislación urbanística vigente, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años fijado en el Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre".

⁵¹ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios... (Texto...)*, cit., pp. 1063-1064.

Esta opinión no es compartida por algunos autores⁵², para quienes es requisito "sine qua non" la existencia de edificios o instalaciones construidos de conformidad a la ordenación urbanística anterior. Tales construcciones deben estar correctamente realizadas conforme a la ordenación vigente en el momento de su realización.

5ª. Por último, para que se produzcan los efectos de la citada calificación no es necesaria la tramitación de un procedimiento con la finalidad de declarar que un edificio está fuera de ordenación⁵³. Por el contrario, será suficiente con dejar constancia de forma justificada y razonada de tal situación de disconformidad en el procedimiento incoado con ocasión de solicitar licencia de ejecución de obras y, por consiguiente, la procedencia o no de las obras que se pretenden ejecutar⁵⁴.

En síntesis, se requiere la aprobación de un nuevo Plan, de-

⁵² Vid. LASO MARTÍNEZ, J.L., op. cit., p. 533; PASTOR RIDRUEJO, F., que en su artículo "La propiedad urbanística y su legitimación: planes y licencias", *RDU*, núm. 21, 1971, p. 67 excluye de la actuación de "fuera de ordenación" el edificio levantado clandestinamente o en contravención de los planes y ordenanzas, situación completamente distinta. También ARROYO GARCÍA, J., et al., op. cit.

⁵³ No es, pues, necesaria una declaración expresa de la disconformidad de un edificio para que se aplique el régimen de "fuera de ordenación". Para CASTRO TRONCOSO, J.L., "Licencias y autorizaciones en precario para obras en edificios fuera de ordenación", *RDU*, núm. 35, 1973, p. 78, tal calificación se produce "ope legis". Vid. en idéntico sentido, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. B., op. cit., p. 319.

⁵⁴ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...(Texto...)*, cit., p. 1064. ARROYO GARCÍA, J., et al., op. cit., p. 491.

biendo tratarse de un instrumento de planeamiento de aplicación directa; dicha aprobación debe ser definitiva; la entrada en vigor del nuevo Plan debe traer como consecuencia la existencia de edificaciones o instalaciones disconformes; no es preciso que las edificaciones e instalaciones hubiesen sido erigidas de conformidad a la ordenación anterior; y, por último, no es necesaria la tramitación de un procedimiento para declarar tal situación.

3. Limitaciones en las obras

A. Consideraciones generales

La consecuencia de la calificación de fuera de ordenación asignada a las edificaciones e instalaciones que resulten disconformes con el nuevo planeamiento es la prohibición -salvo que éste disponga otro régimen- de realizar en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación. Única y exclusivamente se permite la realización de pequeñas obras de reparación o conservación⁵⁵ y, ex-

⁵⁵ A la vista del artículo 21 del TR/92, que tiene sus antecedentes en los artículos 181 del TR/76 Y 10 de la Ley 8/1990, corresponde a los propietarios de terrenos y construcciones mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Se ha planteado el problema de determinar si además de los propietarios también los administradores están obligados a ejecutar las obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Recientemente el Tribunal Supremo, sentencia de 18 de julio de 1994 (Az. 5544), se ha pronunciado al respecto, aseverando que tal obligación está reservada por Ley a los propietarios: "Los propietarios de edificaciones deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.... Son, por tanto, los propietarios de edificacio-

cepcionalmente, obras de consolidación, excepción ésta sometida a la condición de que no esté prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, plazo cuyo cómputo comenzará en el momento en que se pretenda la realización de las meritadas obras.

La excepción prevista en el precepto es lógica y razonable, ya que si bien es cierto que lo que se busca con la calificación de fuera de ordenación es que el edificio o instalación disconforme no prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar de él, no es menos cierto que la desordenación de un edificio o instalación "no implica "ipso facto" ni su inmediata desaparición ni su condena como bien económico y social, en cuanto el mismo seguirá existiendo y prestando su servicio para el que fue erigido hasta que llegue el momento de su desaparición" (S. TS de 8 de julio de 1983)⁵⁶.

Este precepto, debe ser interpretado de forma estricta⁵⁷. Esta opinión es compartida por una Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1978⁵⁸. Dice el Tribunal:

"... el precepto legal ha de "entenderse en sus justos tér-

nes los obligados a realizar las obras..."

⁵⁶ Az. 4026. Vid. Ss. TS 22 de mayo y 17 de julio de 1991 (Az. 4288 y 6347).

⁵⁷ Vid. LLISSET BORREL, F., et al., op. cit., p. 137-

⁵⁸ Az. 857.

minos, en cuanto el mismo representa un auténtico sacrificio para el derecho de propiedad urbana, en aras de las conveniencias de las nuevas concepciones urbanísticas, acogidas en el planeamiento el cual viene a poner en ejercicio un "ius variandi", que pone "fuera de ordenación", lo que hasta entonces no estaba, dejando profundamente debilitado un derecho dominical, como consecuencia de las nuevas directrices, sobre todo en sus expectativas y en sus concretas realizaciones; circunstancias que ponen bien a las claras la justicia de una interpretación estricta de la norma con el fin de no llevarla más allá de lo necesario".

En idéntico sentido de interpretación estricta se ha pronunciado el mismo Tribunal en una sentencia de 7 de diciembre de 1981⁵⁹:

"la interpretación de dicho artículo, si no queremos desvirtuar la finalidad en él perseguida de no dificultar la ejecución de los planes urbanísticos, tiene que hacerse con cierto criterio estricto".

B. Obras prohibidas

El precepto 137, apartado 2º prohíbe realizar en los edificios o instalaciones fuera de ordenación "obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de ex-

⁵⁹ Az. 5769.

propiación", salvo que el planeamiento establezca otro régimen diferente, en cuyo caso resultaría de aplicación preferente dicho régimen.

Son obras de consolidación aquellas que suponen reconstruir o reponer elementos esenciales de la edificación o instalación, como son los elementos o partes estructurales, por ejemplo, las de cimentación, pilares y muros de energía, forjados, techos, etc. y en general, de aquellos elementos que afecten a la seguridad de la construcción⁶⁰.

Si la finalidad perseguida por la calificación urbanística de fuera de ordenación es evitar que un edificio o instalación prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar de él, una de las medidas a adoptar deber ser impedir que la construcción o instalación adquiera firmeza y solidez. Debe evitarse el fortalecimiento de las edificaciones e instalaciones disconformes con las previsiones del futuro.

La segunda clase de obras son aquellas que impliquen aumento de volumen⁶¹. Así pues, es inadmisibles autorizar la ejecución de

⁶⁰ Vid. LLISSET BORREL, F., et al., op. cit., p. 820.. Vid. S. TS de 20 de noviembre de 1984 (Az. 5793).

⁶¹ Un ejemplo reciente podemos encontrarlo en una S. TS de 4 de junio de 1994 (Az. 4617), en el que se enjuicia la autorización de las obras interesadas por el propietario de un edificio que no mantenía, respecto de la línea de ferrocarril, la distancia establecida en el Plan General de Ordenación Urbana, consistentes en ampliar una planta destinada a oficinas. El Tribunal sin vacilar declaró la improcedencia de las pretendidas obras por constituir aumento de volumen.

obras que excedan de la edificabilidad ya consumida⁶².

La claridad del precepto no permite albergar duda alguna sobre la imposibilidad de realizar en un edificio disconforme obras que supongan aumento de volumen, pero la duda surge en relación a si tal prohibición se refiere exclusivamente a la parte del edificio que provoca la mentada calificación urbanística o, por el contrario, se refiere al edificio completo. A nuestro juicio, la prohibición afecta a todo el edificio. El TS no lo duda en una sentencia de 17 de febrero de 1981⁶³ en la que manifiesta:

"Que toda construcción fuera de ordenación, aún en un supuesto como éste en que tal calificación sólo deviene por uno de sus linderos, afectará necesariamente, en tanto no se rectifique, a todo el edificio..."

Por lo que se refiere a las "obras de modernización" se trata de un concepto ambiguo y difícil de definir, que como bien dice una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1972⁶⁴ requiere una interpretación razonable y prudente, pues como afirma la propia sentencia "no cabe duda que la realización de obras tendentes a dar satisfacción a la higiene, el ornato y la conser-

⁶² Tal prohibición ha sido aplicada en múltiples supuestos jurisprudenciales. Vid., a título de ejemplo, las Ss. TS de 17 de febrero de 1981 (Az. 1128), 15 de febrero de 1982 (Az. 1392), 8 de mayo de 1984 (Az. 2634), 24 de enero y julio de 1990 (Az. 352 y 6680) y 24 de julio de 1991 (Az. 6365).

⁶³ Az. 1128.

⁶⁴ Az. 3609.

vación de un edificio a mejorar viene a representar una modernización del mismo", de forma que si bien estas obras no resultan, en principio, admisibles, o dicho de otro modo, el legislador ha optado por prohibirlas, esta prohibición ha de entenderse sin perjuicio de la salvedad de las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble que autoriza el propio precepto, aun cuando las mismas signifiquen modernización del inmueble. Resulta probable, además de lógico y coherente que esas pequeñas reparaciones supongan o conlleven el efecto prohibido de la modernización.

Por último, se prohíbe autorizar y realizar obras que incrementen el valor de expropiación de la construcción o instalación.

Ahora bien, ¿podría admitirse la exclusión de esta prohibición a través del procedimiento de exigir al solicitante de la licencia el previo compromiso de renunciar a ese incremento de valor?. Tal posibilidad es perfectamente admisible, por cuanto que, con el compromiso adquirido por el solicitante de la licencia de renunciar a lo que en su caso podría corresponderle por haberse incrementado el precio expropiatorio de la edificación o instalación desordenada, queda salvaguardada la finalidad perseguida por el legislador de evitar que al propietario se le haya de pagar más por tener que valorar esas obras que, precisamente, se pretenden prohibir. A efectos de valor de expropiación una vez haya compromiso de renunciar es como si las obras no se hubiesen autorizado ni ejecutado.

El Tribunal Supremo en una sentencia reciente de 2 de octubre de 1991⁶⁵ ha resuelto la cuestión planteada en el sentido apuntado, concretamente ha dicho:

" Quedando tan sólo como elemento de duda que el nuevo destino de los bajos de edificio represente un incremento de valor de expropiación, prohibición superable, como se viene diciendo en multitud de supuestos semejantes, por el sencillo procedimiento de exigir al solicitante de la licencia el previo compromiso de renunciar, en su caso, a ese incremento de valor"⁶⁶.

C. Obras autorizables

De conformidad a lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 137 del TR/92 en los edificios disconformes podrán autorizarse aquellas obras que consistan en "pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble". Por consiguiente, solamente son susceptibles de autorización las obras de simple mantenimiento, salubres y estéticas que, naturalmente, respeten los aspectos contenidos en dicho precepto.

El Tribunal Supremo en una sentencia de fecha 8 de noviembre

⁶⁵ Az. 7788.

⁶⁶ Igualmente una S. TS de 1 de junio de 1989 (Az. 5533), se interesaba la realización de obras de reforma interna, siendo que el Tribunal declaró su procedencia: "en el presente caso se pide únicamente la reforma del local anteriormente autorizado y se ha hecho la renuncia al incremento de su valor de expropiación".

de 1971⁶⁷ determina qué debe entenderse por pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble⁶⁸, y así dice:

"..., es decir, que merezcan la calificación de "ordinarias", tanto porque técnicamente son realizables mediante la adopción de medidas normales de construcción, como porque tienden a reparar lesiones o deterioros menos graves, conforme viene sancionando la jurisprudencia de esta Sala"⁶⁹.

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha precisado lo qué debe entenderse por obras de reparación, y así dice en una sentencia de 22 de marzo de 1994:

"... deben comprenderse únicamente como tales las precisas para devolver a la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de estabilidad como en el de salubridad o habitabilidad, con exclusión, por tanto, de las de ornato o embellecimiento, sin que puedan ser tenidas en cuenta las obras que obedecen a la finalidad de conseguir en el edifi-

⁶⁷ Az. 4412.

⁶⁸ Como tiene declarado el TS, S. de 17 de junio de 1991 (Az. 5248), la finalidad perseguida con las obras de conservación es la de "evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de los que se ha llamado "imagen urbana".

⁶⁹ Vid., en el mismo sentido, las Ss. TS de 3 de marzo de 1966 (Az. 1155) y 16 de diciembre de 1986 (Az. 1987/1143).

cio una mayor comodidad y un ornato superior al que tenía la finca o aquellas que excedan de la reposición funcional del edificio para entrar en el ámbito de la renovación y mejora de la situación anterior, o, en fin, aquellas otras que supongan modernización y mejoramiento".

Es imposible dar una respuesta taxativa en la materia, no se puede hacer una relación de las obras que deben ser consideradas como pequeñas reparaciones con las finalidades anteriormente señaladas y cuáles, por el contrario, no pueden ostentar tal calificación.

Una sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1975 hubo de pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder licencia para abrir, en un edificio que el propio solicitante reconocía que estaba calificado como fuera de ordenación, cuatro ventanas cuyas dimensiones eran de un metro veinte centímetros por un metro treinta centímetros, así como si eran precisos los materiales que el solicitante describía como necesarios para ejecutar las obras -colocar como cargadetes viguetas de hormigón armado prefabricado en número y sección suficiente para resistir la carga a que van a estar sometidas-. El Tribunal denegó la licencia solicitada por entender que los huecos cuya apertura se interesaba no respondían -su dimensión era verdaderamente considerable-, en modo alguno al concepto de "pequeñas reparaciones" a que se refiere la legislación urbanística y que, además, no eran obras exigidas para la higiene -otro de los conceptos que permi-

ten autorizar la ejecución de obras-, al resultar más fácil, dice el Tribunal, proporcionar ventilación a los respectivos locales de la planta de buhardillas a través de las claraboyas que en aquél momento existían.

Pero, veamos la otra cara de la moneda. Se trataba de declarar la procedencia o no de autorizar la construcción de un cuarto de aseo. El TS entendiendo que la obra de instalación interesada estaba dirigida a satisfacer mínimas exigencias de confort e higiene en la explotación mercantil ubicada en el edificio para los usuarios y que no incidían en elementos fundamentales del edificio y por tanto en su estado de vida, acordó autorizar la obra peticionada⁷⁰.

El Tribunal Supremo en una sentencia de 2 de octubre de 1991⁷¹ estimó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunal "a quo" que había denegado el otorgamiento de la licencia de obras en litigio. En el caso presente las obras litigiosas consistían en la conversión de una sala de fiestas en locales comerciales. La sentencia pone de relieve la dificultad

⁷⁰ S. de 13 de febrero de 1991 (Az. 953).

Entre los casos que recogen obras autorizables tenemos: instalación de un toldo rígido desmontable en un bar restaurante (S. TS de 22 de mayo de 1991, Az. 4288); reforma de cocina, construcción de cuarto de baño y levantamiento de muro para evitar derrumbamiento que no perjudican la efectividad del nuevo Plan (S. TS. de 8 de febrero de 1994, Az. 1439); instalación receptora de gas propano que permite o mejora la habitabilidad de la vivienda (S. TS de 26 de septiembre de 1994, Az. 8265).

⁷¹ Az. 7788.

que en determinados supuestos plantea la interpretación del artículo 60 en razón a que el mismo recoge dos parámetros indicadores de las obras permisibles. Finalmente, el Tribunal Supremo afirma que las obras no consolidan nada, ni aumentan la superficie edificada y tampoco contribuyen a modernizar el edificio, y resuelve la duda de si aquellas representan un incremento del valor de expropiación condicionando el otorgamiento de la licencia al previo compromiso por el solicitante de ésta de renunciar en su caso, a dicho incremento de valor.

Por otra parte, la Administración podrá autorizar en casos excepcionales, así lo dispone el apartado 3º del precepto 137, "obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años", plazo éste que debe contarse desde "la fecha en que se pretendiese realizarlas".

De la redacción de los artículos 60 del TR/76 Y 137 del TR/92 no se debe concluir que en cuanto una construcción o instalación se encuentre en alguna de las circunstancias excepcionales previstas haya que autorizar su ejecución, pues la expresión empleada es "podrán autorizarse". Se trata de un acto potestativo, no imperativo.

Si el Ayuntamiento considera que, aún encontrándose en tal situación el edificio o la instalación de que se trate, no es aconsejable, a la vista del desarrollo urbanístico, su permanen-

cia, podrá denegar la licencia de obras interesada, si bien está obligada a dejar constancia en el correspondiente acto resolutorio de las causas que le han llevado a tal denegación⁷².

La discrecionalidad que asiste a la Administración no debe ser interpretada como sinónimo de decisión aleatoria, sino que ha de estar supeditada a la conveniencia para el desarrollo del planeamiento que en ese momento se encuentre en ejecución.

D. Demolición y reconstrucción de edificios fuera de ordenación

El artículo 137 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en su apartado 4º, dispone que "cuando la disconformidad con el planeamiento no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo y reconstruirlo con sujeción a dicho planeamiento".

El legislador impone dos condicionantes al supuesto de demolición y reconstrucción. Por una parte, es necesario que el

⁷² En este sentido se pronuncia una S. TS de 23 de enero de 1968 (Az. 661): "La posibilidad de que el Ayuntamiento autorice las obras de consolidación, no obstante las circunstancias urbanísticas antes indicadas, tienen lugar solamente, según las palabras del concepto, "en casos excepcionales", pero además y sobre todo, la redacción de la norma revela..., que se trata de una facultad fundamentalmente discrecional de la Corporación Municipal, pues tal es la interpretación que hay que dar al empleo del verbo "podrá" que se emplea por el legislador, ..., que refleja claramente que se trata de una posibilidad o facultad del Ayuntamiento que éste ejercerá si quiere y no de una obligación legal...".

nuevo Plan permita edificar en el solar en que se halla ubicada la construcción que se pretende demoler y, por otra, que la nueva construcción sea conforme a dicho planeamiento. Concurriendo ambos requisitos, no habrá inconveniente alguno para que la Administración conceda licencia de demolición y licencia para nueva construcción.

El Texto Refundido reconoce a los inquilinos del edificio demolido y reconstruido el derecho de retorno. Este derecho es regulado por la DA 4ª del TR/92 por remisión del apartado 5º del artículo 137 del mismo texto⁷³.

Se reconoce a los arrendatarios de las viviendas demolidas ejercitar contra el dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste, el derecho de retorno regulado en la legislación vigente en materia de arrendamientos urbanos. El legislador ha impuesto al propietario de la edificación la obligación de garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno.

4. Usos de edificaciones e instalaciones desordenadas

Se plantea la cuestión de si es posible seguir haciendo uso

⁷³ Este apartado constituye novedad en su formulación separada, si bien se puede entender que antes venía recogido por la referencia que se hacía al final del número 4 de la LAU. MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Montecorvo, Madrid, 1968, pp. 214 y ss, negaba la subsistencia de este derecho.

de los edificios e instalaciones que como consecuencia de la aprobación de un nuevo planeamiento resultan desordenados.

Por lo que respecta al mantenimiento de los usos existentes la respuesta ha de ser afirmativa⁷⁴, ya que lo contrario sería condenar al edificio a la pérdida de todo valor de explotación. La calificación urbanística de fuera de ordenación no implica la inmediata desaparición del edificio o instalación ni su condena como bien económico y social. El edificio o instalación no muere, no desaparece.

En cuanto a la procedencia de autorizar nuevos usos procederá el otorgamiento de la pertinente licencia siempre que además de respetar la obligación de no realizar obras prohibidas los usos que se pretendan implantar sean conformes con la nueva ordenación⁷⁵.

Esta doctrina ha sido reiterada por el Tribunal Supremo en una sentencia de 3 de mayo de 1990⁷⁶, al aseverar que no es obstáculo para otorgar una licencia de apertura el hecho de que el edificio o local en el que la actividad haya de establecerse esté fuera de ordenación y sujeto, por tanto, a las limitaciones que

⁷⁴ Vid. LLISSET BORRELL, F. et al., op. cit., p. 826. LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., pp. 543 y ss.

⁷⁵ Vid. POU VIVER, T., "Procedencia de la licencia de apertura de establecimientos en edificios fuera de ordenación", RDU, núm. 45, 1975, pp. 13 y ss.

⁷⁶ Az. 10024.

impone el artículo 60 de la Ley del Suelo; pues una cosa es que el edificio esté fuera de ordenación y sujeto como tal a las limitaciones del aludido artículo, y otra muy diferente que el inmueble no pueda utilizarse -Ss de 22 de junio de 1972 (Az. 3609), 17 de diciembre de 1974 (Az. 4992), 13 de junio de 1980 (Az. 3189), 24 de enero de 1986 (Az. 1122), 2 y 5 de junio de 1989 (Az. 5926 y 5927), 12 de diciembre de 1988 (Az. 9775) y 7 de marzo de 1989 (Az. 1775), entre otras-; siendo por consiguiente permisible autorizar usos en edificios desordenados, siempre que esos usos sean admisibles"⁷⁷.

En todo caso debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que una cosa son los usos y otra distinta las obras. De forma que la prohibición, en su caso, de aquél no comporta necesariamente la de las obras susceptibles de ser autorizadas⁷⁸. Se trata de dos conceptos distintos en sí mismos e independientes.

5. Cese de la calificación de fuera de ordenación por modificación del Plan

Los edificios que en un momento determinado resulten disconformes con el planeamiento urbanístico vigente en ese tiempo pueden ser liberados de esa carga de disconformidad por la modifica-

⁷⁷ En este sentido, Vid. una S. TS de 16 de mayo de 1991 (Az. 4280).

⁷⁸ Vid. un pronunciamiento jurisprudencial (TS) de 17 de octubre de 1991 (Az. 8190).

ción del Planeamiento. No existe obstáculo alguno que impida que un edificio que en un momento dado está catalogado de fuera de ordenación adquiera su adecuación a la ordenación urbanística en virtud de una modificación operada sobre aquél instrumento⁷⁹.

En una sentencia de 12 de septiembre de 1995⁸⁰ el Tribunal Supremo hubo de pronunciarse sobre la procedencia de ejecutar una sentencia que declaraba la imposibilidad de mantener el vertedero litigioso por resultar dicha construcción contraria al planeamiento vigente en aquél momento, cuando la calificación de los terrenos en los que se asentaba el polémico vertedero había variado como consecuencia de la revisión-adaptación del Plan. El vertedero que no era posible al amparo de la antigua ordenación urbanística, si lo era a la vista del nuevo planeamiento. El Tribunal llegó a la conclusión de que "resulta inconsecuente con la realidad jurídica el ejecutar una sentencia cuando por acto posterior de la Administración fundado en un nuevo ordenamiento urbanístico, dimana una situación jurídica distinta de la contemplada en el pronundiamiento jurisprudencial...".

Y continúa su argumentación diciendo: "Proceder ahora al desmantelamiento del vertedero supondría el absurdo de que acto seguido podría reinstalarse éste en el mismo lugar de acuerdo con la nueva legalidad".

⁷⁹ Vid., en este sentido, una S. TS de 20 de febrero de 1990 (Az. 1392).

⁸⁰ Az. 6693.

CAPÍTULO VII

RÉGIMEN INDEMNIZATORIO

I. ESTATUTO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Las posibles consecuencias indemnizatorias que se desprenden de la alteración del planeamiento requiere la toma de consideración previa de lo que se denomina estatuto de la propiedad inmobiliaria.

A partir de la Ley del Suelo de 1956¹ se articula una nueva concepción del derecho de propiedad del suelo². El derecho de

¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Principios y realidades de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 6, 1968, pp. 13 y ss., refiriéndose a la Ley de 1956, pone de relieve cómo pocas leyes habrán encontrado tanta resistencia en su realización como la que encontró esta Ley. Resistencia por parte de todos: de los particulares obligados por la norma, de los funcionarios encargados de aplicarla y hasta de los Tribunales a la hora de fallar litigios promovidos en relación con la misma, apuntando entre las razones que llevaron a esta actitud el carácter profundamente innovador y hasta revolucionario de una nueva ordenación que atenta abiertamente contra principios que hasta su promulgación se consideraban poco menos que sagrados. PAREJO ALFONSO, L., "El planeamiento urbanístico como tarea comunitaria", en *RDU*, núm. 40, 1974, p. 43, señala que ha habido, en relación con la Ley del Suelo una resistencia a aplicarla a partir de sus propios principios y propósitos, de forma que, todos los esfuerzos se han concentrado en su acomodación a los llamados principios tradicionales de nuestro ordenamiento jurídico.

² El tema de la sustancial transformación experimentada por el derecho de propiedad ha producido una abundante literatura. Vid., CHICO ORTIZ, J.M., "El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística", *RDU*, núm. 33, 1973, pp. 87 y ss; DE LOS MOZOS, J.L., "El urbanismo desde la perspectiva del derecho privado", *RDP*, núm. 4, 1961, pp. 290 y ss; ID. "Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas", *ADC*, 1980, tomo XXXIII, fascículo I, pp. 7 y ss; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo", *ADC*, 1958, pp. 493 y ss; ID. "Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico", *REDA*, núm. 2, 1974, pp. 79 y ss; MARTÍN MATEO, R., "El estatuto de la propiedad inmobiliaria", *RAP*, núm. 52, 1967, pp. 166 y ss; ID. "La penetración pública en la propiedad urbana", *RAP*, núm. 67, 1972, pp. 13 y ss; PASTOR RIDRUEJO, F., op. cit., pp. 48 y ss; ROMERO HERNÁNDEZ, J., "Las

propiedad del suelo no es ya un derecho potencialmente ilimitado, sino un derecho encerrado en límites precisos que empieza por definir la Ley del Suelo y que terminan de perfilar los Planes de Ordenación³. El legislador decidió vaciar de contenido el derecho de propiedad y encomendar a la Ley y a los Planes la tarea de definirlo⁴, precisando lo que se ha denominado "el contenido normal de la propiedad"⁵. Se produce, pues, el tránsito de lo que

limitaciones extrínsecas en la nueva Ley del Suelo", *RDU*, 47, 1976, pp. 80 y ss; SUSTAETA ELUSTIZA, A., *Propiedad y urbanismo*, Montecorvo, Madrid, 1978; TORRES LANA, J.A., *La configuración jurídica del volumen de edificabilidad*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1975.

La cuestión ha sido objeto también de innumerables pronunciamientos de los tribunales, vid., entre otras muchas una S. TS de 27 de enero de 1982 (Az. 364), en la que se afirma: "la aparición de lo que ha dado en llamarse propiedad urbanística, ha generado la existencia de un tipo de la misma que se aparta de la clásica meramente civilista"; por su parte, las Ss. TS de 20 de enero de 1983 (Az. 253) y 5 de junio de 1986 (Az. 3292), admiten "como realidad innegable la vinculación de la propiedad privada por los planes y actos administrativos, principalmente en el campo urbanístico, con la modificación consiguiente del tradicional concepto y contenido del dominio"; la S. TS de 9 de febrero de 1983 (Az. 957), reconoce "la profunda innovación que el régimen urbanístico del derecho de propiedad ha introducido en los esquemas tradicionales".

³ Cfr. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 112.

⁴ Vid. una S. TS de 9 de julio de 1991 (Az. 5742): "... son precisamente los Planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo".

⁵ Como acertadamente dice DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, J.L., "Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística", *RDU*, núm. 23, 1971, pp. 13 y ss., "resulta sumamente difícil comprender de entrada la idea". Si normal es aquello que se produce de acuerdo con una norma, es evidente que cualquier posible contenido del derecho de propiedad es "normal". Si lo normal se toma en un sentido vulgar como lo frecuente, lo probable, o lo admisible, tanto desde un punto de vista legislativo como desde un punto de vista de técnica jurídica, se está diciendo muy poco. En el fondo se está haciendo una vaga alusión a un ideal de vida, encuadrable tan sólo dentro de categorías

tenemos a bien llamar concepción tradicional de la propiedad del suelo a lo que podríamos denominar concepción *administrativista* de la propiedad.

En los últimos cuarenta años la historia de la propiedad ha sufrido una progresiva limitación de la libertad del propietario. Si comparamos la libertad de decisión que el dueño tenía sobre su predio con la situación actual en la que la decisión ha sido atribuida a la Ley y por remisión de esta a los Planes urbanísticos, la transformación experimentada es evidente. Bajo este prisma las determinaciones del Plan no constituyen restricciones o limitaciones externas a un derecho ilimitado preexistente sino que son los elementos configuradores de la propiedad⁶.

Por ser la Ley la que define, en cada uno de los supuestos que contempla, el estatuto del propietario, dicho estatuto no tendrá otro contenido que el que la Ley decida reconocerle⁷. La

abstractas como los principios generales de derecho, la naturaleza de las cosas y otras análogas". Los razonamientos del profesor son verdaderamente impecables.

⁶ Vid. S. TS de 7 de noviembre de 1991 (Az. 8805): "... Son precisamente los Planes los que configuran el derecho de propiedad sobre el suelo..."

⁷ En palabras de JIMENEZ LUNA, P., "El Estatuto legal de la propiedad urbanística y la responsabilidad patrimonial de la Administración en los supuestos de modificación y revisión del planeamiento", en *Los derechos de los Propietarios del Suelo y los nuevos planes de urbanismo, Temas urbanos*, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981, p. 102: "El contenido del derecho de propiedad es una pura determinación contingente de la norma jurídica, que fija y garantiza, dentro de sus límites de vigencia, un estatuto determinado del dominio o, mejor una pluralidad de estatutos diversificados *ratione materiae*, ya que la norma jurídica estatuye en diversidad según el objeto del derecho

situación jurídica del propietario del suelo es, a partir de esta innovación, una situación estatutaria⁸; es decir, una situación que encuentra su definición en la norma.

La propiedad urbana está sujeta, pues, a un estatuto⁹ definido por el ordenamiento urbanístico, que es el que determina su contenido¹⁰. Como todo estatuto legal está sujeto a las innovaciones y variaciones del ordenamiento que puedan alterar el contenido del mismo¹¹.

de dominio y, en particular, según la finalidad social y el destino económico que el bien sobre el que aquél recae está llamado a cumplir. Evidentemente, tales finalidad y destino son objeto de una apreciación política que, como tal, es anterior al Derecho".

⁸ Una sentencia del Tribunal Supremo confirma esta afirmación al decir que: "Numerosa Jurisprudencia tiene declarado que la propiedad urbana ostenta una indudable naturaleza estatutaria" (S. de 7 de noviembre de 1991, Az. 8805).

⁹ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Derecho de propiedad y proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo", *Derecho Urbanístico Local*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 63-190, ha defendido la validez de la formulación del derecho de propiedad del Código Civil reinterpretada conforme a los principios del Estado Social de Derecho. A su juicio, no hay base en la Constitución española para entender que se ha entregado al poder público el entero poder para decidir sobre la propiedad.

¹⁰ Para GALLEGO ANABITARTE, A., "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa", en *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Ayuntamiento de Madrid, 1993, p. 14, este concepto de propiedad estatutaria, es decir, que el Plan me da y me quita el aprovechamiento urbanístico, no está de acuerdo con la Constitución española ni con un Estado de Derecho.

¹¹ Vid. Ss. TS de 11 de febrero, 12 y 27 de marzo de 1991 (Az. 784, 1985 y 2226), en las que se afirma: "dado el carácter estatutario del derecho de propiedad, cuyo contenido será, en cada momento, el que derive de la ordenación urbanística aplicable".

El carácter estatutario de la propiedad¹² ha calado profundamente en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo:

"En efecto, la clasificación y la calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente.

Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será el que derive de la ordenación urbanística..." (S. de 24 de marzo de 1992)¹³.

Para finalizar, conviene recordar que el urbanismo es concebido como una función social¹⁴.

¹² Vid. MARTÍN MATEO, R., "La propiedad inmobiliaria", en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Sagayués Laso*, IEAL, Madrid, 1969, tomo V, pp. 188 y ss; Vid. del mismo autor "El estatuto de la propiedad...", cit., pp. 101 y ss. TORRES LANA, J.A., *La configuración jurídica del volumen de edificabilidad*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1975, p. 140.

¹³ Az. 3385. Vid., en idéntico sentido, las Ss. de fecha 22 de mayo de 1981 (Az. 2147), 27 de abril de 1984 (Az. 2181), 12 de mayo y 16 de noviembre de 1987 (Az. 5255 y 9220), 7 de noviembre de 1988 (Ar. 8783) y 20 de marzo y 17 de junio de 1989 (Az. 2240 y 4732).

¹⁴ La literatura sobre el concepto de función social aplicado a la propiedad es abundante. En nuestro Derecho, Vid. ESCRIBANO COLLADO, P., *La propiedad privada urbana. (Encuadramiento y régimen)*, Montecorvo, Madrid, 1979, p. 96. A juicio de este autor, sobre la noción de función social se ha escrito mucho por la doctrina y, sobre todo, ha servido de cajón de sastre para explicar, sin hacerlo muchas de las sujeciones a que queda sometida la propiedad privada por razones de interés público. Ello ha supuesto, hasta cierto punto, en el campo de la bibliografía la saturación del tema, y a su vez, la transformación del término "función social" en un concepto taumatúrgico, utilizable en todo

Se ha producido una disociación¹⁵ entre el derecho de propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al derecho a edificar. Se ha atribuido la decisión sobre el contenido del "ius aedificandi" a una instancia pública¹⁶; en otras palabras "ius aedificandi" tiene un contenido que va a depender más de una decisión administrativa que del propietario del suelo¹⁷.

GARCÍA BELLIDO no se ha detenido en una mera disociación, sino que ha llegado a la conceptualización de una "propiedad desagregada", diferenciando el derecho a la propiedad del suelo del derecho a la libertad empresarial a la facultad de edificar o a transformar socialmente el suelo o el subsuelo. Se trata, a su juicio, de dos derechos referenciados en dos agentes o propietarios distintos, en competencia y antagonismo estructural, pero

caso. De aquí que, hoy por hoy, hablar de la función social de ciertos bienes y derechos sea caer en una abstracción o, lo que es peor, en una idea sin límites claros". A juicio de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 430, se han disociado definitivamente la propiedad del suelo y el "ius aedificandi" y se ha atribuido la decisión sobre el contenido concreto de éste a una instancia pública.

¹⁵ Dice LOBATO GÓMEZ, J.M., "Observaciones críticas sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo", *REALA*, núm. 262, 1994, pp. 250-251, que el derecho de propiedad inmobiliaria se disocia según la Ley del Suelo en un contenido natural reconocido a todo derecho de propiedad sobre el suelo e inherente a él, al que no corresponden más usos que los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y un contenido urbanístico de carácter potencial, que en principio, es ajeno al contenido del derecho de propiedad y deriva del planeamiento.

¹⁶ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 430.

¹⁷ Dice una S. TS de 12 de diciembre de 1985: "Se ha producido una disociación sobre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al mismo, privando de esta últimas al propietario y atribuyéndolas al poder público".

que deben llegar a una necesaria fusión finalista. A cada uno de estos sujetos les corresponderán las obligaciones y derechos derivados de su correspondiente función social. Así, la función social del derecho de propiedad del suelo, como haz de derechos y deberes del propietario del suelo, que está circunscrita a los derechos civiles de goce y disposición de la lámina de suelo y a los deberes de conservar y cultivar el dominio útil agrario y cuidar el suelo de manera acorde con su naturaleza; y, la función social del dominio útil urbano, como haz de derechos del propietario del espacio productivo para usar y producir el bien en la forma señalada por la colectividad y obtener provecho del aprovechamiento urbanístico, contrapuestos con los deberes de emprender las actuaciones y obras tendentes a la efectiva realización de la urbanización y de la edificación.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 33 establece que:

"La función social de estos derechos¹⁸ delimitará su contenido de acuerdo con las leyes".

La Ley que delimite el contenido del derecho de propiedad deberá respetar, en todo caso, su contenido esencial. Efectivamente dispone el artículo 53.1 CE:

"Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su conte-

¹⁸ Se refiere a la propiedad privada y a la herencia.

nido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades..."

El TC se ha pronunciado sobre el alcance que debe darse a la función social de la propiedad. Dice en su S. 37/1987, de 26 de marzo:

"La referencia a la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución española reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir... Utilización individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre

cada categoría o tipo de bienes" (F.J. 2º).

En coherencia con lo prescrito por la CE y de lo establecido por el TC, la Ley 8/1990, en su artículo 1º, dispuso:

"La función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio"¹⁹.

1. El contenido del derecho de propiedad

La Ley del Suelo de 1956²⁰ reconocía un contenido mínimo al derecho de propiedad²¹, aplicable, incluso, al suelo rústico²², así las ordenaciones que redujeran el volumen mínimo edificable conferían derecho a indemnización mediante expropiación o imposi-

¹⁹ El TR/92 reproduce este precepto.

²⁰ LOBATO GÓMEZ, J.M., op. cit., p. 247: "Es evidente que a partir de 1956 la legislación urbana ha originado una sustancial modificación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, propiciando la conformación de un nuevo tipo de propiedad que ha dado en llamarse propiedad urbanística, que presenta un marcado carácter estatutario claramente separado y diferenciado del régimen general de la propiedad. Este nuevo régimen de la propiedad inmobiliaria... en el planeamiento urbano, tiende a recortar progresivamente las prerrogativas de los propietarios del terreno...".

²¹ Vid. artículo 70.2 en relación con la limitación segunda del precepto 69.

²² Con la Ley del Suelo de 1975 esta clase de suelo cambia su denominación por la de suelo no urbanizable, denominación que mantiene en la actualidad.

ción de servidumbre²³.

La Ley de Reforma de 1975 hizo desaparecer el contenido mínimo que hasta el momento se había reconocido al derecho de propiedad²⁴. La delimitación de este derecho pasó a depender de la clasificación del suelo²⁵. La fijación del contenido mínimo fue sustituida por un contenido máximo que afectaba especialmente al suelo urbanizable programado. Se fijaron estándares urbanísticos que imponían unas dotaciones mínimas y se establecieron unas densidades máximas. Una vez definido el derecho de propiedad por el Plan, la Administración quedaba vinculada por esta definición de manera que la modificación ulterior daba lugar a indemnización²⁶.

Por último, la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Va-

²³ Dice GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., "Reflexiones sobre algunos efectos del Plan", *RDU*, núm. 37, 1974, p. 56: "En cuanto al derecho a edificar, es indudable que éste existe independientemente del Plan. Ello aparece en los siguientes supuestos legales: "... el apartado 2 del propio artículo 70 dice que las ordenaciones que otorguen un volumen de edificabilidad menor de 1m3 por cada 5 m2, generan derecho a indemnización..."

²⁴ El único contenido garantizado por la Ley pasó a ser el aprovechamiento natural del terreno. Todo aprovechamiento urbanístico a partir de la reforma depende del planeamiento; es, pues, algo que el Plan añade al aprovechamiento natural inherente al suelo.

²⁵ El suelo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 77 puede clasificarse en: urbano, urbanizable y no urbanizable.

²⁶ Cfr. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones...*, cit., p. 323.

loraciones del Suelo, Ley 8/1990²⁷, y el vigente Texto Refundido de 1992, reconocen a la propiedad inmueble un valor que refleja exclusivamente su rendimiento rústico, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho se alcanza después de haber dado cumplimiento a unas determinadas fases²⁸.

La Ley del Suelo toma como punto de partida el contenido mínimo inicial del derecho de propiedad, el correspondiente al suelo no urbanizable, respecto del cual la Ley ni suprime ni añade nada. En las restantes clases de suelo la Ley, valiéndose de los Planes urbanísticos, incorpora contenidos a aquél contenido mínimo.

²⁷ Veamos que dice la Exposición de Motivos de la Ley 8/1990: "Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultante, derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (art. 47.2), según el cual la comunidad participará de las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos".

²⁸ Que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal. (CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones...*, cit., p. 330).

2. El "ius aedificandi" integra el haz de facultades del titular del suelo

El punto de partida consiste en decidir si el derecho a edificar es una facultad inherente al derecho de propiedad, necesitado como máximo de un acto administrativo declarativo, o si, por el contrario, estamos ante una forma de aprovechamiento del suelo ajena a la titularidad, es decir, que se adquiere por virtud de un acto administrativo, en este caso, constitutivo. En efecto, respecto del régimen urbanístico del derecho de propiedad existen dos posibilidades, que el contenido del citado derecho integre el haz de facultades que corresponden al propietario del suelo²⁹, o que, por el contrario, se trate del resultado de una atribución positiva de la ordenación urbanística: es el Plan la fuente ordinaria del citado derecho³⁰.

La idea de que el propietario del suelo tiene, en principio derecho a edificar en el mismo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 348 y 350 del CC, va a mantenerse en la doctrina y en la jurisprudencia hasta la promulgación de la primera Ley del Suelo. Con la promulgación de este texto legal se opera, según

²⁹ DIAZ PICAZO, L. y GULLÓN, A, op. cit., p. 420.

³⁰ En torno a la actitud de los Planes para definir el contenido del derecho de propiedad, a la luz del principio de legalidad y del ordenamiento constitucional, Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., pp. 409-411. Y PAREJO ALFONSO, L., "El urbanismo ante el Derecho", RDU, núm. 71, 1981, pp. 45 y ss., quien lamenta la poca atención que, a su juicio, ha dedicado la Constitución de 1978 a la planificación urbanística.

hemos visto, una esencial modificación del derecho de propiedad, que afecta al "ius aedificandi".

Para dar respuestas a la nueva situación la doctrina que se ha ocupado de este tema opta por dos concepciones encontradas³¹. Para algunos el contenido del derecho de propiedad, no es algo propio, insito en el derecho dominical, sino el resultado de una atribución positiva al mismo de la ordenación urbanística, en tanto que decisión pública³². De este modo, es la ordenación ur-

³¹ También en el Derecho italiano se discute la inherencia del "ius aedificandi" al derecho de propiedad. Durante la vigencia del Código Civil de 1865 no había discusión sobre dicha inherencia, posición que se mantuvo al amparo del Código Civil de 1942. Pero, la Ley de 28 de enero de 1977, Ley Bucalossi, lleva a un importante sector doctrinal a separar el "ius aedificandi" del derecho de propiedad inmobiliaria (Vid. CARULLO, A., *L'edificabilità dei suoli*, Padova, 1983, pp. 2 y ss. PREDIERI, A., "Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili", *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Milano, 1969, pp. 75 y ss; SANDULLI, A., "Nuovo regime dei suoli e Costituzione", *Riv. Dir. Civ.*, 1978, tomo I; SPANTIGATTI, *Manual de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1973, (trad. esp), p. 204. Ahora bien, la Corte Constitucional no ha seguido el criterio de separación expuesto, considerando, por el contrario, que el derecho a edificar sigue siendo inherente a la propiedad. Esta postura es respaldada por un importante sector doctrinal. Así, CORREALE, G., *Urbanistica, iniziativa economica, proprietà privata e poteri dell'autorità*, Padova, 1984.

³² Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración (La alteración del planeamiento, la vinculación singular y la anulación de licencias)*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 27 y 28. A su juicio, esto es así, por la "publicatio" que desde la Ley del Suelo de 1956 ha experimentado el urbanismo, convirtiéndose en una estricta función pública.

Esta misma interpretación del derecho a edificar es la que sostiene el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en la obra que escribió conjuntamente con el autor anteriormente citado, op. cit., pp. 425 y 426. Para quienes el texto legal de 1956 sustituyó la regulación civil del contenido del derecho de propiedad cuando recae sobre el bien inmueble tierra o suelo, por una nueva regulación material de dicho contenido que responde a la especial

banística la que define el estatuto de propiedad, atribuyéndole determinados contenidos³³. Otros, sin embargo, defienden la concepción "civil"³⁴, "tradicional" de la propiedad. La propiedad tiene un contenido propio que no deriva de la ordenación urba-

estructura de la ordenación urbanística. Siendo que, la reforma de 1975 no ha implicado una variación sustancial del régimen urbanístico del derecho de propiedad. Vid, también, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El plan urbanístico", en *Apuntes de Cátedra*, 1965-1966, pp. 133, 139 y 151.

Desde esta misma perspectiva se han realizado varios estudios doctrinales encaminados a defender la dependencia que del Plan tiene el "ius aedificandi". Vid., a modo de ejemplo, DÍAZ GÓMEZ, M., *El silencio administrativo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y su incidencia en los actos de gestión y control urbanísticos*, Dykinson, Madrid, 1994, p. 203; FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Manual de Derecho...*, cit., p. 112; GAGO, J. y LEIRA, E. en el texto presentado al "Seminario sobre los derechos de propiedad ante el nuevo planeamiento", celebrado en la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid en febrero de 1981, y que lleva por título: "Introducción: la Revisión del Plan General y los derechos de propiedad. (Apuntes para un debate)", en *Los derechos de los propietarios del suelo y los nuevos Planes de urbanismo, Temas Urbanos*, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., op. cit., p. 157. JIMÉNEZ LUNA, P., "El estatuto legal de la propiedad...", op. cit., p. 105; MANGADA, E., Prólogo: derecho de propiedad y nueva política urbanística, en *Los derechos de los propietarios del suelo y los nuevos Planes de urbanismo, Temas Urbanos*, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981, p. 7; MENÉNDEZ REXACH, A., "La propiedad en la nueva Ley del Suelo", *RDP*, núm. 3, 1994, pp. 63-130; MONTES, V.L., *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Civitas, Madrid, 1980; ROMERO GÓMEZ, F., "El respeto al contenido esencial de la propiedad urbana en el nuevo régimen urbanístico: criterios para el control jurisdiccional de la técnica del aprovechamiento tipo", *RDU*, núm. 137, 1994, pp. 65 y 66; SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, C.J., "Los derechos de los propietarios frente a la revisión del Plan General", *RDU*, núm. 87, 1984, pp. 71-77.

³³ Dejando reducido el derecho de propiedad al uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca.

³⁴ ESPÍN CANOVAS, D., *Manual de Derecho civil español*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, 5ª ed., afirma que "para el Derecho privado las leyes urbanizadoras crean una nueva situación de la propiedad urbana que puede ser calificada de estatuto de la misma, ya que trasciende del régimen legal tradicional configurado por el Código Civil".

nística, contenido éste que se impone a la Ley³⁵. La posibilidad de construir es una potencialidad del suelo y, por lo tanto, una facultad genérica del derecho de propiedad³⁶.

El Tribunal Supremo parece no albergar duda alguna sobre la dependencia del "ius aedificandi" del Plan³⁷:

³⁵ Vid. BOQUERA OLIVER, J.M., "La limitación de la propiedad urbanística según la Constitución", *RDU*, núm. 118, 1990, p. 53.

³⁶ Vid. CHICO ORTIZ, J.M., op. cit., p. 97-124. DE LOS MOZOS, J.L., "Modificaciones del derecho de propiedad...", cit., pp. 3-27; ID. *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, Edersa, Madrid, 1993, también negó la escisión del "ius aedificandi" del derecho de propiedad urbana. PASTOR RIDRUEJO, F. op. cit., pp. 45 y ss.. Para PERALES MADUEÑO, F., "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos...", cit., pp. 24 y 25, la facultad de edificar es en nuestro ordenamiento jurídico una facultad inherente al Derecho de propiedad, integrante de su contenido, que, en palabras de PUIG BRUTARU se extiende a las facultades de "gozar, disponer y accionar para reivindicar la cosa". Siguiendo al autor, cabe señalar en la propiedad un contenido positivo y otro negativo. En el primero se incluye el aprovechamiento natural del suelo. Al segundo corresponde la facultad del propietario de impedir el uso, disfrute y disposición del objeto de su derecho. ROMERO GÓMEZ, F., op. cit., pp. 65 y 66. Esta misma línea está presente en los trabajos de SUSTAETA ELUSTIZA, A., op. cit., pp. 342 y ss. TORRES LANA, J.A., op. cit., pp. 140 y ss.

En defensa de esta tesis es especialmente relevante, la opinión de VALLET DE GOYTISOLO, para quien lo que se pretende es privar a la propiedad privada de todas las expectativas urbanísticas y considerar éstas como derivadas directamente del plan público, en lugar de entender que el Plan debe reducirse a limitar las expectativas urbanísticas que sustancialmente emanan de la propiedad. Para el autor, el giro dado es un "verdadero giro copernicano". Es un ataque brutal al derecho de propiedad para que se tenga que seguir el ritmo que los planificadores urbanos quieran marcarle.

³⁷ Una Sentencia del TS, de 15 de noviembre de 1974 (Az. 4505) dice literalmente:

"Que como idea rectora en todos los supuestos de aplicación de normas urbanísticas a la construcción debe servir la de que, después de la vigencia de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 la facultad

"Que al propietario de un solar corresponde el "ius aedificandi" del mismo, pero no con arreglo a la concepción tradicional de la propiedad, enraizada -según la doctrina- con la adjudicación al propietario de derechos absolutos sobre la cosa, respecto a los cuales únicamente se admitían episódicas restricciones, sino ejerciendo esa facultad dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley del Suelo, o en los Planes de Ordenación, los cuales configuran el conjunto de derechos y deberes que integran el régimen de la propiedad como un auténtico estatuto de la propiedad inmobiliaria..." (S. de 12 de marzo de 1973)³⁸.

Debe, pues, decidirse si el origen del derecho a edificar debe situarse en el Plan o si, por el contrario, se trata de una

de edificar en suelo propio como una de las integrantes del dominio no es ya una potestad ilimitada y ni siquiera una facultad susceptible solamente de limitaciones administrativas, sino pura y simplemente una facultad ejercitable tan sólo dentro de los límites en que aquella Ley y los Planes la configuran, de tal modo que así queda definido el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbanística a tenor de lo definido de modo general en el artículo 70 y expresamente previsto en el 61, a tenor del cual, ..., es decir, que dicha Ley, según su propio preámbulo, constituye un verdadero "estatuto jurídico del suelo", una "regulación del suelo según su situación y destino" y no solamente una Ley habilitante de intervenciones administrativas en la edificación..." (Considerando de la sentencia apelada, que se acepta).

³⁸ Vid. las Ss. TS. de fecha 25 de mayo de 1981 (Az. 2147), 27 de abril de 1984 (Az. 2181), 12 de mayo y 16 de noviembre de 1987 (Az. 5255 y 9220) y 24 de marzo de 1992 (Az. 3385), que se pronuncian como sigue: "Este carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria significa que su contenido será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística..."

facultad integrante del derecho de propiedad.

Pues bien, veamos qué dice el Texto de la Exposición de Motivos de la Ley de 1975, que una vez más resulta de gran ayuda:

"La aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan".

La distinción entre las expresiones *aptitud* y *derecho* empleadas en el texto transcrito puede ser objeto de dos interpretaciones: que el legislador concibe el derecho a edificar como preexistente a cuantas determinaciones contenga el Plan y entiende por *aptitud* la necesidad de que el Plan califique el terreno de edificable y determine el *quantum*. En otras palabras, el propietario tiene siempre derecho a edificar, pero su derecho se condiciona a que el Plan califique su terreno como apto para la edificación o apto, por ejemplo, para zona verde; o bien que la intención del legislador no es otra que la de transmitir el nacimiento del derecho tantas veces aludido a la aprobación del Plan, por ser en el momento en que el Plan declara la aptitud para edificar cuando nace el derecho³⁹.

³⁹ El Plan al calificar un terreno como edificable provoca el nacimiento del derecho a edificar.

El Texto de la Exposición de Motivos es claro y rotundo al considerar el derecho a edificar como un derecho anterior al Plan y concebir la *aptitud* como la facultad que asiste al planificador de declarar un terreno apto para ser edificado. El derecho existe, pero puede suceder que el Plan no contenga la pertinente calificación de edificabilidad, en cuyo caso se habrá expropiado el derecho preexistente.

El "*ius aedificandi*" integra el haz de facultades que corresponde a todo propietario del suelo⁴⁰. Al dueño del suelo le corresponde, además del uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca, el derecho a edificar sobre el mismo. Ahora bien, hemos visto que este derecho no debe ser entendido en términos absolutos, es decir, no debemos pensar que está exento de limitaciones, sino que se trata de un derecho susceptible de ser limitado e incluso eliminado⁴¹ en beneficio de la colectividad. Una vez más hemos de recurrir al concepto rector del urbanismo: la satisfacción del interés general. Es rechazable toda actuación administrativa que tenga como base la satisfacción del interés particular en contra del interés de la comunidad⁴².

⁴⁰ En similar posición se manifiestan, SUSTAETA ELUSTIZA, A., op. cit. y TORRES LANA, J.A., op.cit.

⁴¹ Solamente puede ser eliminado aquello que previamente ha existido.

⁴² Obsérvese que en el texto empleamos la expresión "en contra de", ello es así, porque en modo alguno está prohibido a la Administración satisfacer intereses particulares, sino que, lo que le está prohibido es sacrificar el interés de la comunidad en beneficio del de unos pocos. No siempre el interés particular y el general se hallan enfrentados, en multitud de ocasiones, es factible su coordinación. Ahora bien, cuando esta satisfacción

De forma que cuando el interés comunitario lo exija podrá privarse al propietario del suelo de su derecho a edificar, indemnizándolo, eso sí, el derecho expropiado.

En otro orden de cosas, la consideración de que el sometimiento del ejercicio de este derecho a previa licencia⁴³ es un elemento indicativo de la privación legal del derecho a edificar, como por algunos se pretende hacer valer, no es cierta.

Para quienes consideren que es el Plan el que otorga al propietario del suelo el derecho a edificar⁴⁴, el otorgamiento de la licencia tendrá carácter constitutivo⁴⁵; si, por el contrario, se entiende -como nosotros lo hacemos-, que el derecho

"por partida doble" no sea posible, lo que no debe hacer la Administración es sacrificar a la colectividad.

⁴³ JANINI TATAY, T. y FONT ARELLANO, S., *Breviario Municipal de protección de la legalidad urbanística*, IEAL, Madrid, 1985, p. 19: "Se hace precisa la intervención de la Administración en la fase final del proceso urbanístico, para hacer observar en la realidad los aprovechamientos que otorga el Plan y que los particulares consolidan mediante la edificación y uso del suelo".

⁴⁴ Para GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios... (Texto Refundido...)*, cit., pp. 1667 y ss, la licencia de edificación ha adquirido un significado especial desde que la Ley 8/1990, de 25 de julio, estableció que su otorgamiento determinaba la adquisición del derecho a edificar "siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable". Vid. LLISSET BORREL, F., "Aplicación de la Ley 8/1990, gestión del tiempo urbanístico y naturaleza de las licencias de edificación en dicha ley", *RDU*, núm. 126, 1992, pp. 73 y ss.

⁴⁵ Vid. PAREJO GAMIR, R., "Aspectos documentales de la nueva Ley del Suelo", *RAP*, núm. 125, 1991, pp. 206-207; SÁNCHEZ DÍAZ, J.L., "La licencia de edificación en la Ley 8/1990 sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo", *REALA*, núm. 249, 1991, pp. 40-41.

a edificar es inherente a la propiedad⁴⁶, el otorgamiento de la licencia será declarativo⁴⁷. En este supuesto, la privación de la facultad de construir sobre el suelo de su propiedad conlleva la obligación de la Administración Pública de indemnizar el daño causado⁴⁸.

El derecho a edificar no podrá ser materializado por su titular si la Administración le deniega el permiso para construir. El hecho de impedir al dueño del suelo que ejecute un derecho incorporado a su patrimonio es una expropiación⁴⁹ y, como tal, conlleva la obligación de indemnizar al afectado por el daño causado⁵⁰. Por consiguiente, el tratamiento que debe darse a la de-

⁴⁶ Bien entendido que puede ser condicionado, incluso eliminado por el Plan, ya que de lo contrario no podríamos hablar de ciudad, sino de selva; si cada uno hiciese lo que quisiese por el mero hecho de ser propietario estaríamos avocados al caos urbanístico.

⁴⁷ El órgano competente para otorgar el permiso se limita a reconocer una facultad preexistente.

El valor meramente declarativo de la licencia es defendido por LUCAS FERNÁNDEZ, F., "Naturaleza y principios generales de la legislación urbanística. Su influencia en el derecho privado", *RDU*, núm. 3, 1967, pp. 13 y ss. Esta opinión es compartida por - MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes...*, cit., p. 69.

⁴⁸ Como bien dice el art. 33 de la CE: "Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

⁴⁹ Cfr. DE LA CUÉTARA, J.M., *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 416: "... la expropiación es una institución que sólo tiene significado dentro de un sistema de garantías constitucionalmente reconocidas de la propiedad privada".

⁵⁰ Se trata de un daño producido por una decisión administrativa consciente de que conlleva perjuicios indemnizables, perfectamente previsibles.

negación de la licencia para edificar -privación del "ius aedificandi"-, es el de expropiación⁵¹ de una de las muchas facultades que integran la propiedad.

⁵¹ La expropiación urbanística constituye un supuesto de expropiación especial. Vid. CARRETERO PÉREZ, A., *La expropiación urbanística y el Texto Refundido de la Ley del Suelo*, RDU, núm. 51, 1977, pp. 13 y ss; MANZANEDO MATEOS, J.A., "Expropiaciones urbanísticas", RAP, núm. 60, 1969, pp. 45 y ss; MARTÍN GAMERO, A., *Expropiaciones urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 1967; MINGO DE MIGUEL, A., "Expropiaciones urbanísticas", RDU, núm. 30, 1972, pp. 29 y ss; PERA VERDAGUER, F., *Expropiación forzosa en la Ley del Suelo*, Ánfora, Barcelona, 1966.

II. LA ORDENACIÓN DEL USO DE LOS TERRENOS Y EL DERECHO A INDEMNIZACIÓN

1. El Texto Refundido de 9 de abril de 1976

Lo anteriormente expuesto incide directamente en el régimen indemnizatorio en general relativo a la ordenación del uso de los terrenos y en particular por la alteración del planeamiento.

En beneficio de un estudio lo más riguroso y exacto posible de la nueva regulación contenida en los artículos 237, 238, 239 y 241 del TR/92⁵², es necesario aludir al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, para poder realizar el oportuno estudio comparativo.

A. El artículo 87 del Texto Refundido

Empecemos por recordar el tenor literal del precepto:

"1. La ordenación de uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán no obstante derecho a la distribución

⁵² Constituyen sus antecedentes inmediatos los preceptos 86, 87 y 89 de la Ley 8/1990, de 25 de julio.

equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley.

2. La modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida por los Planes de Actuación Urbanística sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes o Programas, o transcurridos aquéllos si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

3. Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización".

El artículo 87⁵³, insertado en el Título II "Régimen urba-

⁵³ El apartado primero del precepto transcrito y el artículo 70 de la Ley del Suelo de 1956 son de idéntica redacción en lo que se refiere al principio básico o regla general; no obstante, la nueva regulación va más allá, en cuanto incorpora la variante de manifestar que quienes se viesen afectados por las desigualdades y desequilibrios del planeamiento tendrán derecho a una distribución equitativa de los beneficios y cargas del mismo, mientras que la legislación anterior incluía la necesidad de la distribución equitativa en el párrafo 3º.

Por lo que respecta al apartado segundo, el artículo 56 limitaba el derecho a ser indemnizado al supuesto de que la alteración supusiese reducción del volumen mínimo edificable -de 1m³ por 1m² de superficie-, mientras que el artículo citado del TR/76 amplía las posibilidades indemnizatorias: alteración anticipada y responsabilidad de la Administración.

nístico del suelo", capítulo primero "De la clasificación del suelo", constituía la pieza clave en la relación lesión⁵⁴-responsabilidad⁵⁵. En su apartado primero establecía como regla de

Finalmente, el párrafo 3º contempla un supuesto que, según ha declarado la doctrina, nos recuerda lo que el artículo 70 de la Ley de 1956 expresaba con la reducción por bajo del volumen mínimo edificable.

⁵⁴ ¿Que debe entenderse por lesión?. La duda suscitada remite al tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, principio consagrado por nuestra Carta Magna en el apartado 2º del artículo 106, según el cual "los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

Debemos hacer un inciso, para dejar sentado que las previsiones de este precepto constitucional traen causa de una regulación anterior: la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, cuyos arts. 121 y ss. y 40 y ss., respectivamente, inauguraron un sistema amplio de responsabilidad patrimonial de la Administración que ha sido calificado "como una de las más importantes conquistas del Estado" por MARTÍN REBOLLO, L., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito urbanístico. (Apertura del curso académico 1993/94)*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993, pp. 20 y ss.

No es el momento de desarrollar la teoría general de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos. Pero, sí hay que decir, que constituye el marco en el que debe ser integrado el artículo 87.2 del Texto Refundido de 1976. Simplemente decir que, la responsabilidad es concebida por el autor citado como un principio de garantía que halla su fundamento en el criterio de la solidaridad social, según el cual los perjuicios derivados de la actividad de los Poderes Públicos no deben pivotar sobre los patrimonios privados de quienes han resultado afectados por causa de aquella actividad. La lesión causada por haber realizado la Administración una determinada actividad en beneficio de la comunidad debe ser asumida por esa colectividad.

Interesante resulta, también, la obra de MONTORO CHINER, M^a.J., op. cit., pp. 25 y ss.

⁵⁵ LANDI, G. e POTENZA, G., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1987, 8ª ed., p. 309, define la responsabilidad como "la posizione del soggetto, a carico del quale la legge pone la conseguenze d'un fatto lesivo d'un interesse

carácter general la no indemnización por modificación o revisión del planeamiento, toda vez que la alteración de las previsiones contenidas en un Plan por otro nuevo no supone más que la redefinición de las meras expectativas contenidas en el antiguo instrumento de ordenación urbanística. Por ello, las cargas impuestas por el Plan no eran indemnizables sino distribuibles entre los que resultasen afectados⁵⁶. En los dos apartados siguientes el citado precepto consignaba lo que podríamos denominar "excepciones a la regla general"⁵⁷, es decir, los supuestos en los que la modificación o revisión entrañaba indemnización⁵⁸, cuales son,

protetto".

⁵⁶ Vid. Ss TS de fecha 25 de mayo de 1981 (Az. 2147), 1 de febrero y 19 de octubre de 1982 (Az. 773 y 6404), 12 de mayo de 1987 (Az. 5255), 20 de diciembre de 1988 (Az. 9978), 31 de mayo y 27 de junio de 1989 (Az. 4116 y 4902), 19 de abril de 1990 (Az. 3604), 9 de mayo y 24 de julio de 1991 (Az. 4269 y 6364), 24 de marzo de 1992 (Az. 3385) y 25 de mayo de 1993 (Az. 3506).

⁵⁷ El derecho de los propietarios a ser indemnizados en los casos de modificación o revisión del planeamiento tiene carácter excepcional y debe ser objeto de una interpretación estricta habida cuenta de que la regla general es que la facultad de modificación de la ordenación de los terrenos y construcciones que asiste a la Administración no da derecho, en principio, a indemnización patrimonial.

Una S. TS de 26 de enero de 1993 (Az. 451) confirma esta afirmación al decir que "la norma contenida en el apartado 2º del citado artículo 87, ..., tiene carácter excepcional y deber ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta que la regla general es la ya expuesta, es decir, que la facultad de modificación de la ordenación de terrenos y construcciones establecida que en el ejercicio del ius variandi asiste a la Administración, no da derecho en principio a indemnización patrimonial a los propietarios de terrenos por la pérdida de las precedentes expectativas urbanísticas de los mismos".

⁵⁸ El Consejo de Estado declara en el dictamen número 45.951 que "el deber administrativo de indemnizar surge al considerar la ley que la modificación del planeamiento puede tener resultados antijurídicos para los propietarios afectados, que han visto nacer, al amparo del Planeamiento modificado, expectativas y

en primer lugar, que la modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecida por la planificación se efectuase antes de la finalización del plazo de vigencia de los respectivos Planes o Programas⁵⁹, o superada ésta si la Administración⁶⁰ hubiese hecho inviable la ejecución del mismo⁶¹; y,

derechos que no deben ser desconocidos por la Administración. El "ius aedificandi", que según la Ley no constituye una utilidad necesaria de la propiedad del suelo, sino una facultad atribuida al propietario por la ordenación urbanística, puede llegar a integrarse, sin embargo, en el patrimonio de aquél, dentro de determinadas condiciones, una vez que el planeamiento ha tenido lugar, y no puede serle arrebatado sin compensación económica. Si el Plan, en definitiva, ha llegado a crear derechos e intereses patrimoniales legítimos en favor de los propietarios que se han acogido al mismo, la Administración no puede dejar de ejecutarlo sin responder ante aquéllos de los perjuicios causados".

⁵⁹ Ilustrativo en la materia es una sentencia del TS de 15 de noviembre de 1993 (Az. 10115), que se pronuncia como sigue: "... el plan nace para hacerse realidad -si así no fuera no pasaría de ser un dibujo muerto- lo que implica la necesidad de desarrollar una compleja actividad de ejecución que reclama siempre un cierto lapso de tiempo, de suerte que hay que entender que en el plan existe un plazo implícito que abarcará el tiempo razonablemente necesario para su ejecución lo que justifica una confianza legítima en que el plan va a mantenerse vigente durante este tiempo. Sólo así puede esperarse que los particulares hagan gastos para su ejecución.

Y si la modificación se produce antes del agotamiento de dicho plazo implícito, podrá entrar en juego la indemnización derivada de una modificación anticipada".

⁶⁰ En el supuesto de que la ejecución del planeamiento no se hubiese llevado a cabo por causas imputables a la Administración, la responsabilidad ha de ser exigida a la Administración a la que haya que imputar la causa.

⁶¹ Dice el TS en una S. de fecha 25 de mayo de 1993 (Az. 3506): "Es, pues, una actuación irregular de la Administración que haya supuesto un obstáculo para la ejecución del Plan lo que puede dar origen a la indemnización de que se trata".

Como no podía ser menos corresponde a quien interesa la referida indemnización aportar a las actuaciones los pertinentes elementos probatorios de los que deducir que la falta de ejecución del Plan de que se trate se debió a una actuación irregular de la Administración. Vid. una S. TS de 14 de abril de 1993 (Az.

en segundo lugar, el párrafo 3º contemplaba un supuesto expropiatorio, que había de ser indemnizado cuando resultase imposible la distribución equitativa⁶² entre los interesados⁶³.

Resulta, pues, que el principio básico o regla general del régimen indemnizatorio era que la mera ordenación de los terrenos y construcciones no generaba el derecho de los propietarios a exigir indemnización⁶⁴, principio éste que encontraba sus excep-

3199).

⁶² Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "En torno al principio de igualdad en el Ordenamiento jurídico", *RDU*, núm. 65, 1979, pp. 13 y ss.

⁶³ Al aludido carácter excepcional se refiere el TS cuando en una S. de 26 de enero de 1993 (Az. 451) dice: "La doctrina jurisprudencial, al interpretar dicho precepto, ha venido restringiendo el ámbito de aplicación del mismo, por las razones legales indicadas, de tal manera que el carácter excepcional de la norma que nos ocupa (artículo 87.2)...".

Y antes las Ss. de 6 de octubre de 1984 (Az. 2569), 3 de enero de 1985 (Az. 431), 6 de marzo de 1987 (Az. 5923), 28 de febrero y 26 de diciembre de 1989 (Az. 1368 y 9834) y 13 de marzo de 1990 (Az. 1964).

⁶⁴ La negación de la indemnización basada en el argumento "del contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística", era para Garrido, cuando menos de dudosa aceptación. La solución de que el suelo no urbanizable, especialmente "protegible", no era indemnizable al ser declarado tal, se contradice con lo que para supuestos análogos se contiene en la Ley 15/1975, de Espacios naturales protegidos, y, para este autor, es también contradictoria con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 87 de la propia LS, según el cual las vinculaciones o limitaciones singulares del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puedan ser objeto de distribuciones equitativas entre los interesados confieren derecho a indemnización.

Por el contrario, para Tomás-Ramón Fernández, el que la clasificación de un terreno como no urbanizable no comporte derecho a indemnización alguna significa, obviamente, que la Ley parte de una situación basada en la realidad estricta, en la mera naturaleza, y que considera esa realidad natural como el único contenido inicial de la propiedad. Como de ese único contenido la LS

ciones⁶⁵ en los supuestos de alteración anticipada, pasividad de la Administración⁶⁶ e imposible distribución equitativa de las restricciones del planeamiento.

Para el legislador de 1976 surgía la lesión indemnizable cuando convertida la expectativa en derecho éste era limitado por una decisión administrativa posterior. ¿Y cuándo se producía la conversión de expectativa en derecho? El legislador hacía depender la mutación del cumplimiento de los deberes inherentes a cada una de las fases que componen el complejo proceso urbanizador.

Y es que, al amparo de la citada legislación, la titularidad del suelo no confería al propietario más derecho que el de usarlo

no quita nada, tampoco reconoce indemnización alguna, ya que la función de ésta es compensar justamente lo que se arrebató. (Cfr. CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones...*, cit., pp. 325-326).

⁶⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "El contenido del derecho de propiedad ante la modificación y revisión del planeamiento", en *Los derechos de los propietarios del suelo y los nuevos Planes de Urbanismo, Temas Urbanos*, núm. 4, Gerencia de Urbanismo, Madrid, 1981, p. 50, opina que: "esta lógica -se refiere a la de las situaciones reglamentarias-, sin embargo, se quebró en un punto concreto por razones políticas o, si se quiere, de política legislativa, no por razones dogmáticas, al disponer el artículo 87.2 que la modificación anticipada de los planes por causas no imputables a los propietarios podría general un derecho a indemnización".

⁶⁶ Esta imputabilidad a la Administración, dice CARBONELL PORRAS, E., "La alteración del planeamiento urbanístico y el derecho a indemnización de los propietarios afectados", *REALA*, 245, 1990, p. 61, "debe ser interpretada relativamente, ya que la inejecución raramente será única y exclusivamente motivada por la propia Administración; el supuesto más frecuente supondrá la concurrencia de actitud pasiva en la Administración con otros supuestos de inejecución imputables a los particulares".

y disfrutarlo de conformidad a su naturaleza intrínseca⁶⁷. Todo lo demás no eran más que expectativas, que, en su caso, serían confirmadas por el Plan⁶⁸. El propietario del suelo no tenía derecho a urbanizar ni al aprovechamiento urbanístico ni a edificar, sino que estas facultades se hacían depender de la aprobación del correspondiente instrumento urbanístico, del cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización y de la obtención de licencia, respectivamente.

a) Indemnización por alteración anticipada del planeamiento

a.1) La modificación y la revisión del planeamiento desencadenan la lesión indemnizable

El artículo 87.2 del Texto Refundido⁶⁹ preveía la indemniza-

⁶⁷ El suelo está vinculado a su destino agrícola, forestal o ganadero.

⁶⁸ Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., op. cit., pp. 35 y 36, afirma que: "Había todo un proceso de consolidación de derechos. Un proceso que no aparecía tan pormenorizado como ahora y que quizá no era tan radical y rígido como el actual art. 23 TRLS. Pero existía en cualquier caso un proceso de consolidación que era perfectamente visible y que iba desde la ausencia total de derechos urbanísticos a la mera expectativa, y desde ésta a la progresiva afirmación de derechos a medida que se iban cumpliendo también los deberes y cargas inherentes al planeamiento".

⁶⁹ La interpretación jurídica de este precepto se convirtió en uno de los caballos de batalla del Texto Refundido de 1976. Si bien no parecía estar destinado a ser un precepto de problemática aplicación, la realidad ha sido bien distinta, pues se convirtió en uno de los artículos más polémicos. En este sentido se manifiesta BASSOLS COMA, M., "Panorama del Derecho urbanístico español", RDU, núm. 100, 1986, p. 945.

ción para los supuestos de modificación o revisión anticipada⁷⁰ de los Planes⁷¹. Se trataba de aquellos supuestos en los que los derechos de propiedad sobre el suelo que se hallasen en curso de consolidación⁷², en cumplimiento de las fases establecidas por los programas del Plan, se veían reducidos por la aprobación de un nuevo Plan que incidía sobre el anterior⁷³.

⁷⁰ MEILÁN GIL, J.L., *La dimensión temporal...*, cit., p. 50, "es decir, antes de que venciese el plazo para que el particular hubiese podido cumplir con sus deberes de urbanización o de ejercitar su derecho a solicitar licencia".

Una Sentencia de 23 de enero de 1995 (Az. 315) dice: "La ejecución del planeamiento reclama una importante participación de los ciudadanos que sólo podrá producirse cuando esté garantizada la permanencia del Plan durante un cierto lapso de tiempo; la responsabilidad derivada de una modificación anticipada de los Planes opera en los supuestos en que se haya previsto un plazo para la ejecución de aquellos y también en los que haya que entender que en el Plan existe un plazo implícito".

⁷¹ El TS en multitud de pronunciamientos alude al derecho de indemnización que asiste a los propietarios de terrenos afectados por la alteración anticipada del planeamiento, vid. las Ss. de 3 de marzo de 1984 (Az. 1277), 31 de mayo y 17 de junio de 1989 (Az. 4116 y 4732), 19 de abril y 24 de julio de 1990 (Az. 3605 y 6675).

⁷² Vid. MARTÍN REBOLLO, L., op. cit., p. 36. Es en este proceso de consolidación de derechos donde incidía la modificación anticipada de los Planes Parciales. Consolidación de la que, dice el autor, dependía la existencia o no de lesión, es decir, de daño antijurídico resarcible. Lesión que sólo existía cuando la variación del Plan afectaba a situaciones consolidadas, a derechos patrimonializados, o en trance de serlo bajo la vigencia del Plan anterior y a derechos integrados en el patrimonio del sujeto afectado. La razón era que la patrimonialización de esos derechos presuponía el cumplimiento de unos deberes y la realización de unos gastos que debían resultar inútiles a causa de la modificación del Plan Parcial.

⁷³ Para BLASCO ESTEVE, A., "Indemnización por modificación o revisión de los planes de urbanismo tras la reforma de la Ley del Suelo", en *Derecho Urbanístico Local*, Madrid, 1992, p. 450, este artículo no ha sido derogado totalmente por la Ley 8/1990, aunque deba ser interpretado a la luz de sus preceptos.

Así las cosas, obligado es plantearse si para que surgiese el derecho a ser indemnizado era suficiente que se hubiese producido la modificación o revisión anticipada de los Planes⁷⁴ o si, por el contrario, se precisaba además la concurrencia de algún otro requisito.

La doctrina ha encuadrado el supuesto indemnizatorio previsto y regulado en el apartado 2º del artículo 87.2 dentro del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración⁷⁵, por lo que, para que exista indemnización, se viene exigiendo la existencia de un perjuicio⁷⁶ o lesión en los derechos o bienes de los afectados.

Así pues, la cuestión se centra en determinar en qué momento nacen los derechos que pueden resultar afectados por la altera-

⁷⁴ La doctrina ha llamado la atención sobre la importancia que en el derecho urbanístico tiene el "tiempo". Vid. MARTÍN DEL BURGO, A., "Dimensión temporal de la planificación", RAP, núm. 69, 1972, p. 61. MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 43

⁷⁵ En contra, LLISSET BORREL, F., *Nuevo Régimen...*, cit., p. 240, para quien la teoría de la indemnización de Derecho Administrativo propugnada por Garrido Falla constituye el fundamento jurídico de estos supuestos. Vid. la obra de GARRIDO FALLA, F., "El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones singulares impuestas por la propiedad privada", RAP, núm. 81, 1976.

⁷⁶ Una S. TS de 20 de junio de 1988 destaca el carácter básico del concepto de lesión como causa de la indemnización, definiéndolo como "el perjuicio que el particular sufre sin tener el deber de soportarlo, lo que implica un sacrificio especial y singular, porque incide sobre el patrimonio del administrado... de tal manera que no puede conceptuarse como una limitación o carga de obligado acatamiento". Vid. también una S. TS de 12 de marzo de 1991 (Az. 1985).

ción anticipada del planeamiento.

El punto de partida es el del contenido de la propiedad. Las consecuencias en materia indemnizatoria no son las mismas para quienes entienden que la esfera patrimonial del titular del suelo está integrada por expectativas⁷⁷, que no derechos, que para quienes consideramos que el propietario del suelo goza, por el hecho de la titularidad, de verdaderos y auténticos derechos.

En concreto, nuestro ordenamiento entendía y entiende que la esfera dominical del propietario del suelo está integrada por expectativas y no por derechos⁷⁸; limita el contenido del dominio del suelo al aprovechamiento natural. La incorporación al derecho de propiedad de derechos extraños a la naturaleza se somete al cumplimiento de importantes deberes urbanísticos. Así, sólo cuando tales deberes se han cumplido puede hablarse de "derechos adquiridos" por el propietario e incorporados a su esfera patrimonial. La expectativa se ha convertido en derecho y como tal derecho es susceptible de resultar perjudicado y con ello ser indemnizado⁷⁹.

⁷⁷ El Consejo de Estado en su Dictamen número 48.832, de 10 de abril de 1990, destaca el carácter no indemnizable de las meras expectativas de derechos.

⁷⁸ En derecho, en palabras del Tribunal Supremo, solo se patrimonializa cuando el propietario ha cumplido sus deberes y ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio (S. de 27 de marzo de 1991, Az. 2024).

⁷⁹ Cfr. MARTIN REBOLLO, L., op. cit., p. 44, dice: "Si el cambio o modificación del Plan es imputable a otra Administración distinta de la local sería imputable también a ella la indemnización. Aspecto éste que tiene una gran transcendencia cuando

Pero con este planteamiento surge la duda de si para que naciese el derecho del propietario a ser indemnizado era preciso que el Plan, de cuya modificación o revisión traía aquél causa, se encontrase en alguna fase concreta. El Tribunal Supremo entendía que⁸⁰:

"... sólo cuando un Plan ha llegado a la fase final de realización se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos y por ello la alteración del Plan implica lesión y crea indemnización" (S. de 27 de marzo de 1991)⁸¹.

No obstante, dice la citada Sentencia que el problema había de ser planteado también en un momento anterior al expuesto, refiriéndose no a los aprovechamientos finales establecidos en la ordenación urbanística sino a la expectativa de urbanización. Y en este caso había que distinguir dos supuestos:

"a) que un propietario, confiando en la subsistencia durante un cierto tiempo de una determinada ordenación urbanística, haya hecho inversiones y gastos que luego resultan

empiezan a proliferar Planes e instrumentos de ordenación territorial emanados de las Comunidades Autónomas sobre la base de una legislación sectorial de ordenación del territorio o medioambiental que a veces conlleva la obligación de modificar los Planes municipales, imponiéndose a ellos.

⁸⁰ Az. 2024.

⁸¹ Vid. Ss. TS de 30 de abril de 1984 (Az. 4589), 12 de mayo de 1987 (Az. 5255), 7 de noviembre de 1988 (Az. 8783), 16 de junio de 1989 (A. 4726), 12 de marzo de 1991 (Az. 1985) y 26 de enero de 1993 (Az. 451).

dañados, lesionados como consecuencia de la alteración del Plan; b) que, confiando en la persistencia de un suelo clasificado como suelo urbanizable y provisto de Plan Parcial, una persona haya adquirido terreno a precios ajustados o determinados por esa circunstancia, cuyo terreno se desvalorice significativamente como consecuencia de la modificación en el planeamiento, provocando así una depreciación sustancial en los mismos, con patente lesión en el patrimonio de su titular. En ambos casos no debe ofrecer duda el derecho a ser indemnizado..."⁸².

Puede decirse en consecuencia, que para el Tribunal Supremo el derecho a ser indemnizado no quedaba restringido al supuesto de que el Plan hubiese llegado a su fase final de realización, sino que la indemnización podía también proceder en un momento anterior al expuesto.

⁸² La jurisprudencia estableció una cierta correlación entre lo que podría denominarse grado de consolidación del derecho del propietario y el derecho a indemnización por la privación o imposibilidad de su ejercicio por actos de la Administración y en concreto, por lo que aquí interesa, por modificación anticipada.

Para decirlo con palabras del Tribunal Supremo: "el supuesto de hecho del artículo 87.2 no se integra únicamente por la alteración de la ordenación urbanística: es preciso, además, que confiando en la subsistencia de ésta se hayan desarrollado actividades y gastos que devengan inútiles por virtud de la alteración anticipada. No todos los propietarios, pues, de terrenos afectados por el artículo 87.2, sino únicamente lo que, sobre la base de una cierta ordenación, hayan desarrollado aquellas actuaciones. Así se produce la lesión. Y desde luego el perjuicio indemnizable estará en relación con el contenido de dichas actuaciones".

a.2) Instrumentos de planeamiento cuya modificación o revisión provocan una lesión indemnizable

El precepto aludía expresamente a la ordenación establecida por los Planes Parciales⁸³, Planes Especiales y Programas de Actuación Urbanística⁸⁴. Se omitía toda referencia a la modificación o revisión efectuada por un Plan General⁸⁵, por considerar que este Plan no es directamente ejecutable en el suelo urbaniza-

⁸³ Vid. ORTEGA GARCÍA, A., "Una interpretación del artículo 87.2 de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 91, 1985, p. 71, para quien cuando la Ley habla de Planes Parciales se refiere tanto a los que desarrollan un Plan General como a los que desarrollan unas Normas Subsidiarias de ámbito municipal, ya que a unos y a otros refiere la existencia del Plan de etapas el artículo 13.2 h) del citado texto legal, y respecto de los Planes Especiales, dice el autor, que el supuesto típico serán los Planes Especiales de Reforma Interior en suelo urbano.

⁸⁴ Vid. SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, C.J., "Los derechos de los propietarios...", cit., p. 82, para quien los Planes cuya modificación anticipada genera derecho a indemnización son lo que el autor llama "planeamiento operativo", aquel que atribuye directamente a los propietario su contenido de derechos y obligaciones ejecutivas.

⁸⁵ ORTEGA GARCÍA, A., op. cit., p. 71, se inclina por la no aplicación del artículo 87.2 al suelo urbano ordenado directamente por el Plan, por las razones siguientes:

1.- La Exposición de Motivos de la Ley se refiere al juego del artículo 87.2 en un párrafo relativo a la regulación de los terrenos en el planeamiento en desarrollo del Plan General, en tanto que el párrafo precedente se refiere al Plan General y a su programación.

2.- El artículo contiene una enumeración taxativa y lo hace frente al nacimiento de unos derechos indemnizatorios, por lo que no puede interpretarse en forma extensiva.

3.- El Proyecto de Ley de Reforma publicado en el "Boletín Oficial de las Cortes" se refería, además, "a los Planes Generales en suelo urbano"; por tanto, la actual falta de referencia en el texto revela la clara voluntad del legislador de excluir al suelo urbano ordenado de la regulación legal en este punto.

ble, donde se precisa de un Plan Parcial; de forma que con el Plan General no se generan derechos que puedan, en su caso, resultar lesionados.

Un sector doctrinal⁸⁶ considera que dos son las razones por las que se excluye la referencia al Plan General en suelo urbano: por una parte, la ausencia de previsión en esta clase de suelo del derecho de equidistribución de beneficios y cargas; y por otra, porque se parte de la base de que en el suelo urbano, por estar consolidado, no hay en puridad ejecución y urbanización, sino que dicho Plan General, como regla, es suficiente para poder edificar, de modo que antes de la obtención de la licencia, antes de la consolidación del derecho a edificar que ella supone, no se ha incorporado derecho adicional alguno a la situación preexistente que resulte lesionado y merezca ser indemnizado⁸⁷.

Pero eso no es siempre así en la realidad. De ahí que esta limitación del supuesto indemnizatorio, exclusivamente previsto para la modificación de los Planes Parciales, Planes Especiales

⁸⁶ MARTÍN REBOLLO, L, op. cit., p. 41.

⁸⁷ PERALES MADUEÑO, F., "La reforma de la Ley del Suelo", RDU, núm. 49, 1976, p. 43, considera que en el suelo urbano el Plan General no necesita, en principio, desarrollo, porque contiene una regulación de la ordenación detallada en grado de Plan Parcial. Por su parte, SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C.J., "Derechos de los propietarios...", p. 156, asevera que el apartado 2º del artículo 87 debe ser aplicado a las determinaciones del Plan General para el suelo urbano, toda vez que actúa como un Plan Parcial y es directamente ejecutivo. En idéntico sentido se pronuncia ORTEGA GARCÍA, A., "El planeamiento, la clasificación y la valoración del suelo en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo", RDU, núm. 39, 1974, p. 35.

y Programas de Actuación Urbanística quizá resultara discriminatoria respecto de las zonas del suelo urbano que sí precisan ser urbanizadas, allí donde la modificación del Plan General efectivamente puede implicar un daño al impedir la consolidación del derecho a edificar una vez efectuada la urbanización.

a.3) Cuantía de la indemnización

La cuantía de la indemnización no puede desligarse del derecho que se lesiona⁸⁸. Por eso, para poder afirmar o negar el derecho a la indemnización a que aludía el artículo 87.2 de la Ley del Suelo no era suficiente comprobar en qué proporción se había ejecutado el Plan o el Programa de Actuación Urbanística, porque esta sola constatación material no permitía precisar el objeto de la indemnización, que no es, simplemente, la edificabilidad, sino que además era necesario determinar el derecho lesionado⁸⁹.

Admitido que con la aprobación del Plan Parcial, Plan Espe-

⁸⁸ Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "El contenido del derecho de propiedad...", cit., p. 57, la lesión indemnizable comprende: "el costo real del proyecto y Planes que el cambio de ordenación hace inservibles y el de la propia reparcelación, incluso en el supuesto de que la reparcelación se haya materializado habría de computarse como un daño efectivo la eventual disminución que, a resultas de ella, haya podido sufrir una parcela determinada, puesto que se medirá, según la Ley, en razón de su nueva superficie a la hora de ejecutar el nuevo Plan". En opinión de PAREJO ALFONSO, L., *Régimen urbanístico de la propiedad...*, cit. p. 99, lesión indemnizable es el daño que se deriva de la inutilidad parcial o total de los gastos e inversiones realizadas o por incidencia en obligaciones contraídas, así como un perjuicio por lucro cesante.

⁸⁹ Cfr. PERALES MADUEÑO, F., "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos...", cit., p. 36.

cial, Programa de Actuación Urbanística y, en su caso, del Plan General, el derecho consolidado es el derecho a urbanizar, su consecuencia era que la alteración anticipada de aquéllos afectaba a este derecho, y era indemnizable si producía lesión⁹⁰ o daño. En toda indemnización, los conceptos que la integran son el daño emergente y el lucro cesante⁹¹.

Por aplicación del régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración⁹² la lesión debe ser concreta, individualizada y económicamente evaluable. Así pues, el caballo de batalla será determinar qué contenido urbanístico se ha patrimonializado hasta el momento en que tiene lugar la alteración del planeamiento.

En el supuesto de que no se hubiese concluido la urbanización, el daño indemnizable, al amparo del citado Texto, era la pérdida o, en su caso, reducción del valor urbanístico que sufriesen los terrenos como consecuencia de la alteración del Plan o del Programa de Actuación Urbanística. Para el supuesto de que

⁹⁰ Vid. la elaboración que del concepto de lesión patrimonial hace GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La responsabilidad del Estado ...", cit., pp. 888 y ss.

⁹¹ Ibidem.

⁹² La jurisprudencia y la doctrina mayoritaria han explicado los supuestos de indemnización como consecuencia de la responsabilidad administrativa y no de la expropiación forzosa. Una explicación de porqué se ha optado por la tesis de la responsabilidad, dice MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal..", cit., p. 44, pudiera ser que esta tesis es mas favorable a la Administración, ya que hay que probar la existencia de un daño, evaluable económicamente, y establecer la relación de causalidad o imputación a la Administración.

la urbanización hubiese sido ejecutada en su totalidad, el daño consistía en la pérdida o reducción de valor de los terrenos, más el beneficio esperado, dejado de obtener, de la edificación autorizada por el Plan, cuando la alteración hubiese tenido lugar antes de que el propietario del suelo hubiese podido edificar.

No parece existir discusión sobre la procedencia de indemnizar las inversiones y gastos realizados, así como, en su caso, los perjuicios derivados de la imposibilidad de cumplir obligaciones ya contraídas precisamente por la alteración del planeamiento. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1987, alude a "inversiones efectuadas" y "perjuicios que puedan causarse".

Y es que la alteración anticipada del planeamiento convierte en inútiles las inversiones y gastos que confiando en la subsistencia durante un cierto tiempo de una determinada ordenación hubiese realizado el dueño del suelo⁹³. Además también debía ser indemnizada la privación de las facultades inherentes a la pro-

⁹³ Para decirlo con palabras de una S. TS de 16 de octubre de 1991: "Esta Sala viene señalando que el supuesto de hecho del artículo 87.2 no se integra únicamente por la alteración de la ordenación urbanística, sino que es preciso además que confiando en la subsistencia de ésta se hayan desarrollado actividades y gastos que devengan inútiles por la alteración anticipada, por lo que no todos los propietarios de terrenos afectados por la modificación del planeamiento resultan amparados por aquél artículo, sino únicamente los que sobre la base de una cierta ordenación, hayan desarrollado aquellas actuaciones. Resulta, por tanto, que en la confianza y seguridad en el mantenimiento de la ordenación urbanística conforme a la cual se llevan a cabo determinadas actuaciones, está la base de la indemnización reconocida en el artículo al que nos referimos".

piedad⁹⁴.

b) Vinculaciones singulares⁹⁵

Como hemos dicho, el apartado tercero del artículo 87 constituía una excepción a la regla general contenida en el apartado primero del precepto citado⁹⁶. Su carácter excepcional obligaba

⁹⁴ Los derechos arrebatados por la Administración al particular han de ser indemnizados, pues, a nadie se le puede privar de un bien o derecho, sino existe previo pago de indemnización.

⁹⁵ La vinculación para GÓMEZ FERRER, R. y BASSOLS COMA, M., citados por GARRIDO FALLA, F., en "El derecho a la indemnización...", cit. p. 8, es "una situación de sujeción o deber de la propiedad frente a los planes urbanísticos y sus instrumentos de actuación". Para GARRIDO FALLA, "El derecho a indemnizar...", cit., p. 9, la vinculación al plan de la propiedad urbanística representa las obligaciones y deberes inherentes al derecho de propiedad. Pero frente a esta vinculación de carácter general, comprensiva de los límites y deberes, está la vinculación singular que trata de garantizar la afectación específica y permanente de un bien a un fin prohibiendo cualquier actividad que menoscabe o infrinja esta adscripción". Vid. los trabajos de ARRIBAS BRIONES, "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 54, 1977, p. 51; ID. "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", *RDU*, núm. 122, 1991, p. 33; GÓMEZ FERRER, R. y BASSOLS COMA, M., "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", *Ponencia del V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo*, IEAL, Madrid, 1976; GONZÁLEZ PALMA, F., "El artículo 87.3 de la Ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares", *RDU*, núm. 104, 1987, p. 65.

⁹⁶ GARRIDO FALLA, F., "El derecho a la indemnización...", cit., p. 9, distingue la limitación de la vinculación en función de la afectación concreta de un bien a un fin determinado. Si un Plan establece que la altura de las edificaciones en determinada zona no puede exceder de cinco plantas, ésta es una limitación. Si un determinado edificio se declara monumento histórico-artístico, se trata de una vinculación.

a una interpretación restrictiva⁹⁷.

El precepto es de difícil interpretación, conteniendo numerosas incógnitas: ¿Cómo se evalúa esta indemnización? ¿A quien corresponde satisfacerla? ¿A la propia Administración o al resto de los propietarios afectados por la urbanización del polígono?⁹⁸.

En concreto, dos eran los requisitos exigidos por el legislador para que surgiese la obligación de indemnizar a un particular: la restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo y que dicha restricción no pudiese ser objeto de distribución equitativa⁹⁹ de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística¹⁰⁰.

La responsabilidad dimanante del artículo 87.3 ha sido con-

⁹⁷ En este sentido se ha pronunciado el TS. Vid., las Ss. de fecha 25 de mayo de 1981 (Az. 2147) y 1 de febrero de 1982 (Az. 773) y 20 de octubre de 1992 (Az. 8033).

⁹⁸ Vid. GONZÁLEZ PALMA, F., op. cit., pp. 66 y 67.

⁹⁹ SANTOS DIEZ, R., *El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística*, MOPU, Madrid, 1978, indica que las desigualdades que el planeamiento puede provocar entre los distintos sectores no pueden corregirse a través de las técnicas de reparcelación, compensación y expropiación. Por ello, para atender a la corrección de las desigualdades intersectoriales la Ley de Reforma incorpora "ex novo" el mecanismo del aprovechamiento medio".

¹⁰⁰ Para GARRIDO FALLA, F., "El derecho a la indemnización...", cit., pp. 11 y 18 y MONTORO CHINER, M. J., op. cit., p. 45, el artículo 87.3 de la Ley del Suelo de 1976 es un supuesto expropiatorio de no ser posible la distribución de la carga entre los interesados.

cebida por la doctrina como una concreción del principio general de la responsabilidad patrimonial de la Administración¹⁰¹, por ello, era exigible que el daño fuese efectivo, individualizado y económicamente evaluable.

La efectividad del daño se hacía depender de la real restricción del aprovechamiento urbanístico, restricción que podía traer su causa, bien de la desigual atribución de facultades urbanísticas a un propietario respecto de los demás, bien de la desigual imposición de deberes y cargas¹⁰².

¿Y qué significa reducción del aprovechamiento? A juicio de la doctrina mayoritaria¹⁰³, no puede considerarse como reducción del aprovechamiento una mera disminución del volumen edificable, ya que el valor de ese volumen depende del tipo de uso, de forma que, un volumen menor de uso residencial puede ser mucho más

¹⁰¹ GARRIDO FALLA, F., es favorable a la inclusión de las vinculaciones singulares en al teoría de la indemnización. Vid. su trabajo " La teoría de la indemnización en Derecho público", en *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín*, Madrid, 1952, pp. 441 y ss. Por el contrario, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, IEP, Madrid, 1956.

¹⁰² Vid. la opinión de PAREJO ALFONSO recogida por GONZÁLEZ PALMA, F., op. cit., p. 68.

¹⁰³ Para LASO MARTINEZ, J.L., op. cit., p. "no parece que deban ser absolutamente identificados los conceptos de volumen edificable y el de aprovechamiento urbanístico", ya que "éste comprende aquél, pero es notoriamente más amplio y extenso que el primero, porque permite hacer referencia con él a otros dos valores, que, al menos, cuantifican también decisivamente el valor del suelo: nos referimos a las ideas de densidad de población que dan origen a una eventual limitación del volumen edificable y a los usos urbanísticos que moldean la efectiva utilización del suelo".

ventajoso que un volumen mayor de uso industrial. Incluso entre usos idénticos, una disminución de su intensidad puede elevar los precios al mejorar la calidad de las obras.

Asimismo, tampoco supone restricción del aprovechamiento urbanístico la exclusiva restricción del uso, si se mantiene para todos los propietarios el mismo volumen, según manifestación del Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de febrero de 1985.

Por consiguiente, ni las reducciones en el volumen ni en los usos, aisladamente consideradas, constituían supuestos encuadrables en el concepto de vinculaciones singulares susceptibles de ser indemnizadas. Era estrictamente necesario demostrar que se había producido un daño o lesión en el patrimonio del particular.

El problema debatido se plantea así en una sentencia del Tribunal Supremo:

"... b) debe afirmarse con carácter general, la necesidad de una valoración pormenorizada de las circunstancias concurrentes en cada caso para apreciar la existencia o no de lesión o perjuicio indemnizable, dado que la restricción en el uso o en la intensidad del aprovechamiento no tiene por- que generar, sin más, una mayor valoración en el mercado (conservación de formas y fachadas, mantenimiento del mismo volumen, etc) unido a que el importe de una eventual indemnización dependerá de varios factores y entre ellos del ni-

vel de aprovechamiento del sector de situación y del número de los inmuebles afectados singularmente por este tipo de limitaciones, ya que en el caso de una cierta flexibilidad en los usos, manteniendo el volumen, eliminaría en gran parte la posibilidad de indemnización" (S. de 26 de febrero de 1992)¹⁰⁴.

El segundo requisito que debía concurrir para que pudiese tener lugar la indemnización, era que la restricción del aprovechamiento no pudiese ser objeto de distribución equitativa entre los demás interesados¹⁰⁵. El propietario afectado por la desigualdad debía probar la existencia de una desigual distribución de cargas y beneficios¹⁰⁶, acreditando que había agotado todas

¹⁰⁴ Az. 3016 (Fundamentos de la sentencia apelada).

¹⁰⁵ "... que sólo en el caso de que la efectividad del daño en cuestión resulte de imposible compensación a través de las técnicas prescritas por la Ley para lograr la equitativa distribución de beneficios y cargas, cabrá acudir al procedimiento previsto en el referido artículo 87.3 de la Ley del Suelo" (S. TS de 19 de abril de 1990, Az. 3604).

Vid., en el mismo sentido, Ss. Ts 4 de mayo de 1990 (Az. 3799) y 27 de marzo de 1991 (Az. 2226).

¹⁰⁶ Concretamente la sentencia ya citada de febrero de 1985 se pronuncia como sigue:

"... que para la viabilidad de una pretensión indemnizatoria de tal clase han de darse y exigirse los requisitos-presupuestos generales, sin olvidar que el propietario urbano se encuentra en una situación jurídica de interdependencia con los otros propietarios en razón de una correlación necesaria e indispensable a efectos del cumplimiento de las obligaciones o cargas consustanciales al ordenamiento urbanístico, y sólo en el caso de que la efectividad del daño resulte de imposible compensación a través de las técnicas prescritas por la Ley para lograr la equitativa distribución de beneficios y cargas, cabe acudir a este procedimiento singular, dado que para que el daño

las vías posibles para alcanzar la pretendida igualdad. El particular tenía que demostrar a la Administración que había intentado todos los mecanismos legales existentes sin que su pretensión hubiese llegado a buen fin.

Por lo que respecta a la cuantía del daño derivado de la imposición de vinculaciones o limitaciones singulares, dice la doctrina¹⁰⁷, que el cálculo del valor de esa reducción, más que sobre valores residuales, debe atender al criterio legal de valoración del suelo, es decir, al valor urbanístico¹⁰⁸. El criterio del artículo 105 de la Ley era el de tener en cuenta el rendimiento que se atribuya a efectos fiscales al aprovechamiento urbanístico, por lo que, a nuestros efectos, había de tenerse en cuenta el rendimiento del aprovechamiento que desaparecía, en

sea real y actual, esto es, indemnizable, es preciso que quien pida la indemnización haya agotado, sin éxito, todas las vías legalmente establecidas al efecto, porque sólo así quedará acreditado el carácter de no distribuible de la carga o vinculación impuesta a todo tipo de suelo urbano..., a la vez que se ha planteado la pretensión de haberse acudido a las vías normales de compensación..."

¹⁰⁷ Cfr. ORTEGA GARCÍA, A., "Una interpretación del artículo...", cit., p. 74.

¹⁰⁸ En materia de valoraciones, vid. CUETO BLUNES, J.L., et al. "Las valoraciones urbanísticas", RDU, núm. 109, 1988, pp. 35 y ss; DÍAZ CAPMANY, F., "El valor urbanístico en la nueva ley", RDU, núm. 50, 1976, pp. 37 y ss.; GARCÍA PÉREZ, M., "Valoraciones del suelo urbano en la Ley de 2 de mayo de 1975", RDU, núm. 50, 1976, pp. 87 y ss; GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios... (Texto Re-fundido...), cit., pp. 357 y ss; LÓPEZ PELLICER, J.A., "El sistema de valoraciones urbanísticas en la reforma de la Ley del Suelo", RDU, núm. 126, 1992, pp. 13 y ss.; MERELO ABELA, J.M., La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo BCL, Madrid, 1991; ROCA CLADERA, J., "La problemática de las valoraciones urbanísticas en la Ley del Suelo", RDU, núm. 97, 1986, pp. 85 y ss.

relación con el aprovechamiento medio del sector del suelo programado o con Programa de Actuación Urbanística, o bien con el aprovechamiento que resultase de lo establecido en cada Plan Especial o Plan Parcial en desarrollo de Normas Subsidiarias, como se deducía del artículo 157.1 del Reglamento de Gestión.

Por último, se plantea el problema de determinar a quién correspondía satisfacer la indemnización. ¿Correspondía pagar a la Administración o a los propietarios afectados por la urbanización?

Se trata de un supuesto en que no es posible la distribución equitativa entre los interesados, lo que parece descartar que la carga de la indemnización pueda recaer sobre los demás propietarios. La delimitación no efectuada de forma que las cargas sean satisfechas igualitariamente por los propietarios es una delimitación mal hecha o imposible¹⁰⁹. Por consiguiente, sea cual sea la razón que ha llevado a la errónea delimitación, no parece lógico que se haga recaer sobre los propietarios la obligación de indemnizar, sino que, por el contrario, parece más coherente que la responsabilidad se haga recaer sobre la Administración. En definitiva, correspondía a la Administración soportar la carga de indemnizar.

¹⁰⁹ La distribución se ha realizado lo mejor que se ha podido, pero la buena intención no ha sido suficiente para lograr una equitativa distribución de cargas y beneficios.

2. El Texto Refundido de 26 de junio de 1992

El vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, se aprueba en cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que introdujo numerosos cambios en el anterior Texto Refundido, aprobado por virtud del Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, que, a su vez, trae causa de la refundición de la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y de la Ley 19/1975, de 2 de mayo.

La citada norma tiene vocación de aplicación general en lo que nos afecta, pues, de conformidad a su Disposición final única tienen carácter básico los artículos 237, 238 y 239 del TR/92¹¹⁰.

A. Indemnización por alteración del planeamiento

El punto de partida de la nueva Ley debe situarse en la concepción estatutaria de la propiedad del suelo, que se configura por la adquisición gradual de las facultades de la propiedad ur-

¹¹⁰ Debe tenerse en cuenta que ante el Tribunal Constitucional se han presentado varios recursos de inconstitucionalidad contra aspectos puntuales del nuevo Texto Refundido por declarar básicos y de aplicación plena numerosos preceptos que las Comunidades Autónomas impugnantes entienden son de su competencia.

banística¹¹¹ en los tiempos prefijados¹¹²: derecho a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico¹¹³, a edificar y a la edificación¹¹⁴.

La incorporación de estas facultades al patrimonio del propietario del suelo se produce de forma gradual por el cumplimiento de unos determinados deberes¹¹⁵. En lo que ahora interesa, el

¹¹¹ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Informe sobre la Ley 8/1990, de 25 de julio y sobre el anteproyecto del TR de la legislación del Suelo", *RDU*, núm. 129, 1992, p. 650: "La novedad de la Ley es la radicalización exagerada de este esquema, la formalización de la estructura secuencial de la propiedad, la disección de las distintas facultades que integran el derecho y el encadenamiento rígido y formal de cada una al cumplimiento de distintos deberes, de forma que o bien no nacen o bien se pierden cuando esos deberes no se cumplen".

¹¹² LASO MARTÍNEZ, J.L., y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 252 se plantean si técnicamente son facultades o derechos los reconocidos por el artículo 23 del TR/92. Llegando a la conclusión de que es preciso distinguir: el supuesto derecho a urbanizar, que más bien sería una mera facultad porque no se gana por actividad propia sino por potencialidad general del Plan, salvo que se diga de los planes de iniciativa privada, de los rigurosos derechos al aprovechamiento, a edificar y a la edificación que nacen siempre en virtud de actividades-deberes previsto, satisfactoriamente cumplidos.

¹¹³ Cfr. LASO MARTINEZ, J.L. y LASO BAEZA, V., op. cit., p. 15: "La expresión aprovechamiento urbanístico es central en la nueva Ley hasta el punto de que sería correcto denominarla Ley de los aprovechamientos urbanísticos".

¹¹⁴ MARTÍN BLANCO, J., *Estudios sobre la Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico*, Colex, Madrid, 1991, p. 105, señala que la adquisición de la edificación no es un efecto de la legislación urbanística, sino de las normas jurídicas privadas comunes, siendo que esa incorporación patrimonial se produce por el título de propiedad definitiva.

¹¹⁵ Cfr. ALONSO IBÁÑEZ, M^a R., "Consecuencias indemnizatorias de la modificación o revisión del planeamiento en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de 25 de julio de 1990", *REALA*, núm. 253, 1992, pp. 51-52: "Todo el sistema está presidido por la idea de que la adquisición de facultades urbanísticas queda condicionada a la iniciación o

derecho a la indemnización, por modificación o revisión del Plan, sólo se reconoce, en primer término, si previamente se había adquirido el derecho al aprovechamiento y el nuevo permitido por la modificación o revisión fuese inferior. Aquella adquisición se realiza por el cumplimiento del deber en el plazo previsto.

Pues bien, el artículo 237 del TR/92¹¹⁶ dice:

"Indemnización por alteración del planeamiento.- 1. La modificación o revisión de los Planes sólo conferirá derechos indemnizatorios si los aprovechamientos susceptibles de apropiación derivados del nuevo planeamiento fueran inferiores a los resultantes del anterior, siempre que éstos hubieran sido ya patrimonializados y no pudieran materializarse¹¹⁷.

2.- Las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios de planeamiento no serán indemnizables.

prosecución del proceso urbanizador y edificatorio, de tal suerte que cuando no se adquieran nuevas facultades por el no cumplimiento de los respectivos deberes se produce la extinción o reducción del contenido patrimonial de la facultad ya adquirida y la puesta en marcha de una serie de mecanismos de reacción por dicho incumplimiento".

¹¹⁶ Constituye su antecedente inmediato el artículo 86 del TR/76, de idéntico tenor que el precepto vigente, salvo que se añade el apartado 3º.

¹¹⁷ Patrimonialización y materialización, dice MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 41, son "expresiones no muy elegantes de elaboración en sede doctrinal que pueden ser sustituidas por las más precisas y conocidas de adquisición de un derecho y ejercicio de un derecho".

3.- No procederá la indemnización por la reducción de aprovechamiento si ya hubiera transcurrido el plazo para solicitar licencia de edificación sin que ésta se hubiera solicitado, aun cuando no se hubiera notificado al propietario la incoación del respectivo expediente de incumplimiento. No obstante, si la reducción impidiera la edificación del 50 por 100 del aprovechamiento ya adquirido, la diferencia será indemnizable".

A la vista de este precepto, para que nazca la obligación de la Administración de indemnizar al propietario perjudicado deben concurrir los siguientes requisitos:

1. Debe existir un aprovechamiento urbanístico incorporado al patrimonio del propietario del suelo. El dueño del suelo debe haber dado cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución¹¹⁸ y urbanización.

2. El aprovechamiento susceptible de patrimonialización¹¹⁹

¹¹⁸ Según PORTO REY, E., "Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo", *RDU*, núms. 129, 130 y 131, 1992 y 1993, pp. 105, 85 y 117, respectivamente, es inherente al planeamiento la producción de insoslayables desigualdades en los usos o intensidades de uso atribuidas a las distintas partes del territorio.

¹¹⁹ El Consejo de Estado, en el Dictamen de fecha 11 de junio de 1992, número 648, aconsejó la sustitución de la palabra "patrimonializable" por la expresión "susceptible de incorporación al patrimonio". Pero la recomendación fue obviada por el Gobierno manteniéndose, pues, el término empleado en el proyecto.

resultante de la aprobación del nuevo planeamiento debe ser inferior al que el propietario había incorporado a su patrimonio.

3. Que la diferencia entre el aprovechamiento ya incorporado al patrimonio del titular del suelo y el nuevo aprovechamiento no pueda materializarse.

4. No puede haber transcurrido el plazo para solicitar licencia de edificación. No obstante, el legislador ha impuesto una excepción a la regla general, pues, aunque hubiese transcurrido el plazo para solicitar licencia también habrá indemnización si la reducción del aprovechamiento fuera tal que impidiera la edificación del 50 por 100 del aprovechamiento ya adquirido.

La nueva Ley garantiza el derecho al aprovechamiento urbanístico adquirido, que se compensará mediante técnicas de equidistribución, y si ello no fuera suficiente, se indemnizará la diferencia resultante. Para determinar la cuantía de la indemnización habrá de estarse al valor urbanístico¹²⁰ que según el artículo 53 del TR/92 corresponda al terreno:

¹²⁰ Vid. FERNÁNDEZ PIRLA, S., en su trabajo "La valoración del suelo según la Ley 8/1990 y los valores catastrales", *RDU*, núm. 123, 1991, p. 121; ID. "Tres cuestiones en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo 1/1992, de 26 de junio", *RDU*, núm. 133, 1993, pp. 157 y ss; MERINO MATA, F., "Algunas consideraciones sobre los aspectos técnicos del aprovechamiento tipo", *RDU*, núm. 136, 1994, p. 113, resalta la transcendencia de valorar el coeficiente de situación sobre todo en el suelo urbanizable, que solo admite delimitaciones temporales cuando se trata de terrenos de alto valor, por su "orientación, vistas, relieve y otros similares".

"1. Una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, el valor urbanístico de un terreno se determinará por aplicación a dicho aprovechamiento del valor básico de repercusión en el polígono, corregido en función de su situación concreta dentro del mismo"¹²¹.

Por su parte, el apartado segundo del artículo 237 excluye de los supuestos indemnizatorios las situaciones de fuera de ordenación derivadas de los cambios experimentados por el planeamiento. La razón de ser de esta exclusión es la inexistencia, en teoría, de lesión, ya que cuando el día de mañana se sustituya la edificación en situación de fuera de ordenación se aplicarán las previsiones de la Ley y del Plan, como sucede también en el caso ordinario de los edificios consolidados y no afectados por el cambio de Plan¹²².

¹²¹ Continúa diciendo el precepto: "2. A tal efecto, la Administración tributaria fijará para cada polígono fiscal el expresado valor básico de repercusión al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación urbanística, cualquiera que sea la intensidad de dicho uso. Dicho valor básico de repercusión será recogido en las ponencias de valores catastrales. 3. La ponderación de la situación y características de cada parcelas dentro del respectivo polígono se determinará en la forma que defina la normativa sobre fijación de valores catastrales. 4. En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores señalados en los números anteriores, o de inaplicabilidad de los mismos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación, se aplicarán los valores de repercusión del suelo obtenidos por el método residual conforme a lo dispuesto en la normativa técnica de valoración catastral".

¹²² Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., op. cit., p. 58.

Por último, ha de subrayarse que la nueva legislación no distingue, como hacía el Texto Refundido de 1976, entre tipos de Planes. Por consiguiente, el régimen indemnizatorio descrito se aplicará como consecuencia de la alteración de los Planes Generales, Planes Parciales, Planes Especiales y Programas de Actuación Urbanística.

B. Alteración del planeamiento con derecho a edificar

La regulación corresponde al artículo 238¹²³, que dice:

"Indemnización por alteración del planeamiento, con derecho a edificar.- 1. Si en el momento de adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento se hubiera patrimonializado ya el derecho a edificar, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo indemnizarse la reducción de aprovechamiento lucrativo resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como los conceptos señalados en el artículo 55 de esta Ley.

2. Si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo a lo establecido en el número

¹²³ Este precepto tiene su antecedente en los apartados primero y segundo del artículo 87 de la Ley 8/1990. Su texto es idéntico al del apartado 1º del artículo 238.

anterior".

En ambos supuestos el propietario ha obtenido licencia que ampara la construcción, sin embargo, la Ley ha previsto consecuencias distintas según que, a la entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento, la edificación se hubiese iniciado o no¹²⁴. En el primer caso, la Administración actuante puede modificar o revocar la licencia, lo que exige indemnización. En el segundo supuesto, la revocación de la licencia es inmediata cuando contradiga el nuevo planeamiento¹²⁵, debiendo igualmente indemnizarse.

El supuesto indemnizatorio surge, según el artículo 238, si al adquirir vigencia la modificación o revisión del planeamiento se hubiera patrimonializado el derecho a edificar, es decir si

¹²⁴ Prevalece la nueva ordenación urbanística con eficacia retroactiva, pues conlleva la extinción de la licencia cuando sea disconforme con la nueva ordenación, así como el derecho a ser indemnizado por la reducción del aprovechamiento urbanístico, los gastos de proyecto y todos aquellos gastos que traigan causa de la edificación proyectada.

Diversos autores han llamado la atención sobre el carácter automático del efecto extintivo. Así, BLASCO ESTEVE, A., op. cit., p. 450; DELGADO IRIBARREN-NEGRAO, M. y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Comentarios a la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. (Ley 8/1990, de 25 de julio)*, Comares, Granada, 1990, p. 183; MERELO ABELA, J.M., *La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, BCL, Madrid, 1991, p. 181.

¹²⁵ Esta posibilidad se impuso por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico con el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Es de destacar que, el citado precepto establecía en su párrafo tercero que la revocación de las licencias "fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación... comportará el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren".

se había adquirido el derecho a edificar, en la expresión del artículo 33 del TR/92 o, lo que es lo mismo, si se había otorgado la licencia, -pero no se hubiera iniciado la edificación-, es decir, si no se hubiera materializado el derecho y el nuevo aprovechamiento fuese inferior tal reducción del aprovechamiento lucrativo era indemnizable¹²⁶.

La jurisprudencia y la doctrina, como se ha visto, han explicado los supuestos de indemnización como consencuencia de la responsabilidad administrativa y no de la expropiación forzosa. El legislador de 1990 ha consagrado la tesis de la responsabilidad.

Esta tesis resulta difícil de admitir en el supuesto del artículo 238 del TR, que es preciso relacionarlo con los artículos 33 y 34 del TR/92. De ellos resulta que, en un caso (apartado 1), en el momento de la modificación o revisión del planeamiento existe una licencia, es decir, el derecho a edificar, aunque no se haya ejercido. La reducción del aprovechamiento es sencillamente la expropiación de un concreto derecho a edificar, sustituyendo una licencia por otra. La licencia es un derecho de contenido económico, incorporado al patrimonio de un particular y, como tal, objeto de tráfico jurídico. La indemnización ha de configurarse, por tanto, como justiprecio y no como compensación por

¹²⁶ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 41.

daño¹²⁷.

Con mayor razón ha de admitirse la tesis en el supuesto del apartado 2 del artículo 2389 del TR: la edificación se había iniciado cuando se produjo la revisión o modificación del Plan y la Administración opta por revocar la licencia¹²⁸.

El supuesto es distinto de los que prevé el artículo 240 -anulación de licencia o demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente- ya que obviamente en el primer caso hay que demostrar previamente que se ha producido una lesión en la anulación por motivos de legalidad y en el segundo se trata de un supuesto de funcionamiento anormal de un servicio público. A este último supuesto se reconducen con naturalidad los que bajo el epígrafe "cláusula residual de indemnización" se recogen en el artículo 241 del TR/92¹²⁹.

La tesis de la expropiación entendemos que es aplicable a los supuestos del artículo 238 del TR/92, pudiéndose utilizar el instituto de la responsabilidad en la línea de la cláusula residual contenida en el artículo 241.

Por su parte, ¿Cuál es el montante de la indemnización?

¹²⁷ Cfr. MEILÁN GIL, J.L., "La dimensión temporal...", cit., p. 45.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

¿cuáles son los criterios determinantes de la indemnización? La respuesta la proporciona el artículo 55 del TR/92, según el cual, "los terrenos cuyo propietario tenga adquirido el derecho a edificar se tasarán añadiendo al valor urbanístico del aprovechamiento autorizado por la licencia, el 25 por 100 del coste de ejecución del proyecto para el que se obtuvo la misma y la totalidad de los gastos que, justificadamente, estén motivados por la edificación proyectada o iniciada".

La expresión "gastos justificados" resulta muy amplia, pudiendo incluirse en ella, como en el caso del artículo 241¹³⁰, el coste de los proyectos de obras¹³¹ y honorarios profesionales, las tasas municipales, las obras realizadas, el coste del material adquirido para la construcción, los intereses que devenguen los créditos solicitados, etc.

¹³⁰ Este artículo lleva por título "Cláusula residual de indemnización": "Serán en todo caso indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes básicos inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, dentro de los plazos establecidos al efecto, que como consecuencia de un cambio en el planeamiento o por acordarse la expropiación devengan inútiles".

Dichos gastos pueden referirse a:

- Cesión de terrenos destinados a dotación pública, que resulte total o parcialmente inútil.
- Coste de los proyectos de equidistribución y de urbanización.
- Coste del proyecto edificatorio.
- Coste de la edificación realizada.

¹³¹ Sobre los conceptos comprendidos en el coste oficial de los proyectos, Vid. MARTÍN BLANCO, J., *Dictámenes y Estudios...*, cit., p. 309.

Puede suceder que la exclusión del citado derecho por el nuevo instrumento de ordenación no sea total, en este caso el afectado solamente tendrá derecho a ser indemnizado respecto del daño realmente producido.

C. Indemnización por vinculaciones singulares

El artículo 239 del TR/92 dispone:

"1. Las ordenaciones que impusieran vinculaciones singulares en orden a la conservación de edificios, conferirán derechos indemnizatorios en cuanto excedan de los deberes legales y en la parte no compensada por los beneficios que resulten de aplicación.

2. Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo la restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización".

El apartado primero de este artículo reproduce el artículo 88 de la Ley 8/1990 y el párrafo segundo es idéntico al apartado tercero del artículo 87 de la Ley del Suelo de 1976¹³².

¹³² Dicen LLISSET BORREL, F., et al, op. cit., p. 419, que en el apartado primero la indemnización es de carácter ordinario o de conservación, y en el segundo para compensar una disminución de capital en relación con otras fincas del área de reparto.

Por lo que respecta al apartado primero, tres son los requisitos cuya concurrencia exige el legislador para que surja el deber de la Administración Pública de indemnizar al propietario perjudicado por la vinculación singular que el planeamiento ha decidido imponer a su propiedad:

1. La vinculación singular de conservación¹³³ de un edificio impuesta por el planeamiento¹³⁴.
2. La exigencia debe exceder de los "deberes legales" de conservación.
3. Y, por último, la exigencia no puede ser compensada por los beneficios susceptibles de ser aplicados.

En particular, los deberes legales de conservación están previstos y regulados por los artículos 21¹³⁵, 245 y 246 del

¹³³ El artículo 389 CC recoge el deber de conservación que por razones de seguridad obliga a los propietarios de edificios a responder de los daños y perjuicios que se causaren como consecuencia de la ruina de los mismos. A juicio de LÓPEZ MERINO, "El Estatuto ruinoso ante el Derecho", RAP, núm. 70, 1973, p. 71, este precepto ha sido derogado por el artículo 170 de la Ley del Suelo de 1956 -hoy precepto 245-.

¹³⁴ La Ley, al emplear la expresión "ordenaciones", admite que la vinculación singular sea impuesta por cualquier tipo de Plan.

¹³⁵ Por imperativo de este precepto los propietarios del suelo y construcciones están obligados a destinar sus propiedades al uso establecido por el planeamiento, así como a mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. También es imperativa la observancia de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana.

TR/92¹³⁶, siendo que el límite se sitúa en la declaración de ruina¹³⁷, cuya declaración procede cuando el coste de la reparación supere el 50 por 100 del valor del edificio¹³⁸, excluido el importe del terreno¹³⁹; cuando el edificio presente un agotamiento

¹³⁶ Los preceptos citados están recogidos en la Sección segunda, del Capítulo Primero, del Título VII, que lleva por título "Deber de conservación, órdenes de ejecución de obras y ruina".

¹³⁷ El estado ruinoso de la construcción conlleva la declaración de esta situación y el acuerdo de demolición. Asimismo, la declaración de ruina conlleva la inclusión del inmueble en cuestión en el Registro de Solares y Terrenos sin urbanizar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 228 de la Ley del Suelo. Vid. SIGUAN ALAMENARA, J., "Declaración municipal de ruina", en *Temas de Urbanismo*, IEAL, Madrid, 1969.

¹³⁸ Se ha tenido a bien denominar a este tipo de ruina "ruina económica". Para decirlo con palabras de una S. TS de 24 de marzo de 1986 (Az. 2328): "La llamada ruina económica...se reduce a un problema de hecho centrado en la valoración comparativa de dos elementos, reparación y edificio, la del primero de ellos comprenderá... las obras precisas para devolver la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de la estabilidad como en el de la salubridad o habitabilidad, pero únicamente las necesarias a tal fin, excluyéndose, por tanto, las de adecentamiento o embellecimiento, y en lo ateniendo al segundo elemento de la comparación es concluyente y unánime la doctrina jurisprudencial que declara la exclusión para su cálculo del valor del solar en cuanto elemento ajeno a la ruina...".

¹³⁹ Valga como muestra una S. TS de 11 de enero de 1979 (538), que expresa el motivo que conduce al Tribunal Supremo a concluir en este sentido. Dice: "... necesariamente ha de excluirse el del solar, pues la declaración de ruina se hace conjugando los diversos datos que resultan de la apreciación de la construcción y el solar es siempre un elemento propiamente ajeno a la misma; existente ya antes y con independencia al edificio, amén de estar sujeto a una "plusvalía" y a un crecimiento comercial tan acusado que de tenerse en cuenta difícilmente se llegaría a tal declaración, dada la alta estimación actual del terreno".

Vid. FERRANDO, J.V., *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento*, Civitas, Madrid, 1989; ORTEGA GARCÍA, A., *Inclusión de fincas en el Registro de Solares. Sus causas*, Montecorvo, Madrid, 1974, p. 132; RUIZ SERRAMALERA, R., *Régimen de fincas ruinosas*, Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1969, p. 53.

generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales¹⁴⁰; o, por último, cuando sea necesario realizar obras que no pueden ser autorizadas por el Ayuntamiento por encontrarse el inmueble en la situación urbanística de fuera de ordenación¹⁴¹.

Por último, hay que citar el artículo 99 del TR/92, según el cual:

"1. La aplicación efectiva del aprovechamiento tipo¹⁴² correspondiente para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación, según esta Ley, y de las transferencias de aprovechamientos vinculadas a éste, tendrá lugar, en los terrenos ya edificadas no incluidos en unidades de ejecución, cuando se proceda a sustituir la edificación existente.

¹⁴⁰ Este tipo de ruina es conocida como ruina técnica. La declaración de esta ruina procede cuando el daño de que adolece el edificio es de imposible reparación. El daño debe afectar a elementos arquitectónicos o constructivos de carácter estructural e implicar la imposibilidad de repararlo por medios normales.

¹⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., op. cit., p. 775, opinan que para poder declarar la situación ruinosa de una construcción no es suficiente que el edificio se encuentre en situación de "fuera de ordenación", sino que debe acreditarse que esta situación es de una sustancial incompatibilidad con el planeamiento vigente, de forma que, tal incompatibilidad solamente pueda ser subsanada procediendo a la demolición del edificio.

¹⁴² MERELO ABELA, J.M., "Áreas de reparto y aprovechamiento tipo", en *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Ayuntamiento de Madrid, 1993, cit., p. 44: "El aprovechamiento tipo es una especie de aprovechamiento promediado del área de reparto que estamos considerando, que básicamente se obtiene dividiendo el aprovechamiento lucrativo del área de reparto entre su superficie, con algunas exclusiones en suelo urbano".

2. Los supuestos de rehabilitación no exigida por el planeamiento urbanístico o disposiciones especiales, que puedan considerarse en atención a sus características y alcance equivalentes a la sustitución de la edificación, se sujetarán al régimen de ésta. En todo caso, se considerará sustitución de la edificación la ejecución de obras que por su naturaleza hubieran permitido la declaración de ruina del inmueble.

3. En los supuestos de rehabilitación forzosa y respecto de edificaciones que tengan un aprovechamiento distinto al correspondiente al área de reparto en que se encuentren, se tendrá en cuenta esta circunstancia a efectos de ayudas específicas y beneficios fiscales".

Del conjunto de estos preceptos podemos obtener ciertas conclusiones sobre la aplicación del artículo 239, apartado primero. Aceptado que el límite del deber legal de conservación es situado por el legislador en la ruina resulta que la indemnización prevista por el artículo 239.1 por la imposición de vinculaciones singulares en orden a la conservación de edificios sólo procederá cuando el coste de las obras de conservación superen el 50 por 100 del valor total del inmueble. La doctrina¹⁴³ apunta que, de la cuantía de la indemnización deben descontarse las ayudas o beneficios que disponga la legislación al efecto aplicable (arts. 21.1, 246.3 y 99.3 del TR/92), lo que conduce a que la cuantifi-

¹⁴³ MARTÍN REBOLLO, L., op. cit., p. 71.

cación de la eventual indemnización haya que verificarla en cada caso concreto, en el momento de la aplicación de la vinculación y de la normativa de ayudas y subvenciones que, en su caso, se produzcan.

Para concluir, hemos de referirnos muy brevemente al apartado segundo para decir que, a pesar de traer causa del artículo 88 de la Ley del Suelo de 1976 anteriormente estudiado, la interpretación que de su contenido debe hacerse es distinta. El legislador dedica a la indemnización por imposición de vinculaciones singulares dos apartados: en el primero de ellos deja expresa constancia de que se trata de una vinculación que obliga a conservar un edificio, mientras que en el segundo no concreta el tipo de vinculación de que se trata. La lógica nos lleva a creer que la intención del legislador al prever un segundo supuesto no era la de redundar, sino la de establecer cualquier otra vinculación que suponga la exclusión del derecho a la equidistribución. Pues bien, cuando la equidistribución no pueda llevarse a efecto por haber impuesto el planeamiento una vinculación distinta de la de conservación del edificio hay que entender aplicable el precepto analizado. Del importe de la indemnización -que se cuantificará en los términos más atrás referidos- podrá excluirse, en su caso, las ayudas o beneficios inherentes a la vinculación singular derivados de ordenamiento sectoriales o normas tributarias.

Por lo que respecta al plazo, ante el silencio de la Ley ha-

brá de estarse al plazo del año de la normativa general en materia de responsabilidad.

D) La eliminación o reducción del derecho a urbanizar debe ser indemnizada

Es fácilmente constatable que el legislador no ha incluido entre los supuestos indemnizatorios la eliminación o reducción de la primera facultad urbanística adquirida por el propietario del suelo, cual es el derecho a urbanizar.

El derecho a urbanizar puede resultar afectado por la modificación o revisión del planeamiento si el suelo clasificado como urbanizable pasa a ostentar la clasificación de no urbanizable o si se reconoce al propietario un aprovechamiento inferior. En ambos supuestos se está lesionando una facultad urbanística consolidada por el particular, pero no se reconoce su derecho a ser indemnizado, pues por indemnización no debe entenderse el pago de los gastos que se le hubieren podido ocasionar.

En favor de la no indemnización alguien podría argumentar que el derecho a urbanizar es una facultad urbanística que no conlleva esfuerzo alguno para el propietario del suelo, toda vez que, su incorporación al patrimonio se produce sin esfuerzo del particular, al aprobar el instrumento de planeamiento más detallado, pero la razón aducida es improcedente, pues el derecho a urbanizar es una facultad urbanística cuya lesión obliga a la

Administración a indemnizar al propietario del suelo.

El legislador debió haber introducido un precepto que previese este supuesto indemnizatorio¹⁴⁴.

¹⁴⁴ En este sentido, Vid. GALLEGO ANABITARTE, A., "Régimen urbanístico de la propiedad...", cit., p. 19.

CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio sobre la modificación y revisión de los Planes de Urbanismo hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1ª. La legislación urbanística ha establecido desde siempre el carácter indefinido de los Planes, y ello encuentra su fundamento en la concepción normativa de la planificación, dado que lo que la legislación hace es simplemente extender a los Planes una característica que es propia, inherente al concepto de norma.

Esa aludida vocación de permanencia no puede ser entendida como sinónimo de perpetuación o inamovilidad del planeamiento, por el contrario, debe entenderse como vocación de permanencia del Plan, pero con la obligación impuesta de que se adecúe a las nuevas necesidades y criterios.

2ª. Los Planes únicamente dejan de ser aplicables cuando hayan sido modificados o derogados por otros posteriores que establezcan una ordenación distinta para el mismo territorio. Hasta que eso ocurra el Plan es de obligado cumplimiento tanto para la Administración como para el administrado, y ello con independencia de que haya sido desarrollado o no. De forma que, el transcurso del tiempo sin desarrollar un Plan no exime a aquéllos de su obligada observancia, ni, por supuesto, permite la sustitución del régimen urbanístico previsto en el mismo.

3ª. La planificación partiendo de una situación de presente

debe configurar la realidad urbanística del futuro, previendo las necesidades que éste puede plantear, lo que sin lugar a dudas requiere revestir a la Administración Pública de una especial potestad que le permita innovar en todo aquello que el interés público le exija.

Ahora bien, la libertad que la posibilidad de cambio o innovación otorga a la Administración nunca podrá justificar una actuación arbitraria o irracional.

La potestad administrativa de variar el planeamiento, que tiene como elemento teleológico el interés general, no debe ser entendida como fundamentada en un criterio subjetivo ejercitable en cualquier momento, sino como un remedio establecido en la Ley para que, atendiendo a criterios objetivos plenamente justificados, se realicen aquellas variaciones que imponga la nueva realidad urbanística.

43. El "ius variandi" o "potestas variandi" de la Administración no encuentra límite en los derechos adquiridos al amparo del planeamiento anterior, ni queda vinculado por los convenios urbanísticos suscritos entre la Administración y los particulares afectados por alguna actuación urbanística, ni resulta afectado por la certificación expedida por la Administración Pública expresiva de la realidad urbanística de un terreno e, igualmente, no constituye límite a su ejercicio el hecho de que la aprobación del planeamiento hubiera requerido intervención judicial.

5ª. El uso que la Administración hace del "ius variandi" puede ser objeto de tres tipos de control:

- Control ciudadano, que podrá ejercitarse en el momento de la elaboración del Plan y en el momento de su ejecución.

- Control ejercido por las Comunidades Autónomas, a quienes corresponde un control pleno sobre los aspectos reglados del Plan, con una matización para el supuesto de que se trate de conceptos jurídicos indeterminados, en cuyo caso, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponderá a éstas sólo cuando el punto ordenado afecte a intereses supralocales. Por lo que respecta a los aspectos discrecionales, cuando se trate de determinaciones ajenas al interés comunitario, las CCAA pueden ejercitar un control de legalidad, siendo rechazable un control de mera oportunidad; en el supuesto de que se trate de determinaciones del planeamiento que afecten a intereses supralocales la Administración autonómica sí podrá ejercer un control de oportunidad.

- Control judicial, que debe ser entendido como el control que de los hechos pueden hacer los tribunales para intentar indagar si la delegación de facultad que el ordenamiento jurídico opera en favor de la Administración ha sido usada de forma correcta y racional, sin abuso o desviación de poder.

6ª. La revisión equivale al replanteamiento global y sustan-

cial del Plan en su conjunto. Y la modificación representa la alteración de alguno o algunos de los elementos y determinaciones de un Plan, permaneciendo iguales todos los restantes.

La potestad de modificar y revisar el planeamiento corresponde a la Administración Pública con sometimiento a los trámites previstos para la elaboración y aprobación "ex novo" de los Planes de Urbanismo.

7º. La articulación entre los diferentes instrumentos urbanísticos del planeamiento se configura entorno al principio de jerarquía normativa, en virtud del cual cada Plan está subordinado o vinculado por el planeamiento de grado superior, cuyas determinaciones no podrán, en consecuencia, modificar los Planes urbanísticos de grado superior. Los Planes nunca podrán traspasar su límite intrínseco determinado por la función que le ha sido asignada, de forma que la consecuencia del incumplimiento de este mandato es la nulidad de los efectos que pueda producir el Plan inferior que no ha respetado las determinaciones del superior.

El legislador admite la existencia de Planes Especiales autónomos o independientes a los que impone como único límite el respeto a la estructura fundamental del Plan General.

8º. El legislador, consciente de que no todas las determinaciones del Plan pueden ser ejecutadas simultáneamente, introduce en el Plan General la planificación temporal a través de la

figura de los Programas de Actuación. Habrá previsiones cuya ejecución sea de inmediata realización, determinaciones que habrán de realizarse a medio plazo, y, por último, previsiones cuya realización va a ser objeto de una considerable dilación en el tiempo.

9ª. La Ley del Suelo articula la suspensión de la vigencia del planeamiento cuando se lleve a cabo la revisión del Plan como una medida cautelar. Se trata de un acto preparatorio análogo, aunque no idéntico, al de la suspensión del otorgamiento de licencias. La suspensión del planeamiento tiene un alcance considerablemente mayor que el de las licencias, toda vez que ésta no afecta más que al derecho a edificar, mientras que aquélla abarca todas las determinaciones del instrumento de ordenación urbanística que se pretende revisar.

10ª. El legislador desde siempre ha previsto un procedimiento riguroso para los supuestos en que la modificación pretenda obtener una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres, su reducción, por mínima que sea, o su permuta.

La modificación de estos espacios vitales no puede limitarse a los mismos trámites previstos para la formación y aprobación de los Planes, porque la existencia de intereses contrapuestos provoca que los meritados espacios sean objeto de incesantes amenazas que ponen en peligro su permanencia. Por ello,

el legislador hubo de arbitrar un especial mecanismo de modificación con el objeto de evitar las alteraciones de las zonas verdes y espacios libres previstos en el Plan, tanto públicos como privados, que no respondiesen a las necesidades de la colectividad.

La aplicación del procedimiento especial carece de fundamento en el supuesto de alteración de las zonas verdes y espacios libres derivada de la revisión.

11ª. Es obligación ineludible de la Administración adaptar el planeamiento redactado de conformidad a las directrices y normas del ordenamiento urbanístico anterior a los nuevos criterios urbanísticos introducidos con la aprobación de un nuevo texto legal. Dicha adaptación puede coincidir en el tiempo con la revisión o la modificación del Plan, siendo posible e, incluso, aconsejable que se aproveche un mismo procedimiento para la adaptación y la introducción de cuantas modificaciones resulten necesarias y convenientes.

12ª. Una de las consecuencias de la modificación y la revisión de los Planes de Urbanismo es la situación urbanística de "fuera de ordenación" de determinadas construcciones e instalaciones erigidas con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, que resulten disconformes con el mismo, con la consiguiente necesidad de intentar que con el paso del tiempo se produzca la adaptación de lo construido e instalado a

la nueva ordenación urbanística. Esta adaptación se logra reduciendo el ámbito de las facultades urbanísticas de conservación. La prohibición de modernizar y consolidar edificios e instalaciones lleva de modo inequívoco a la destrucción.

131. El "ius aedificandi" integra el haz de facultades que corresponde a todo propietario del suelo. Al dueño del suelo le corresponde, además, del uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca, el derecho a edificar sobre el mismo. Pero, este derecho no debe ser entendido en términos absolutos, es decir, no debemos pensar que está exento de limitaciones, sino que se trata de un derecho susceptible de ser limitado e incluso eliminado en beneficio de la colectividad, en cuyo caso deberá indemnizarse al propietario del suelo cuyo derecho de propiedad ha sido expropiado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBADALEJO, M., *Derecho Civil. Introducción y parte general*, Bosch, Zaragoza, 1975, 3ª ed.
- ALONSO IBÁÑEZ, Mª R., "Consecuencias indemnizatorias de la modificación o revisión del planeamiento en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de 25 de julio de 1990", *REALA*, núm. 253, 1992.
- ALVAREZ RICO, M., y GONZÁLEZ-HABA, V., "La desviación de poder en materia de personal", *DA*, núm. 157, 1974.
- ARCE MOZÓN, "Los Planes Especiales", en *Temas de Derecho Urbanístico*, Curso de Oviedo, 1980.
- ARGULLOL MURGADAS, E., "La suspensión de la vigencia del planeamiento urbanístico", *RJC*, núm. 4, 1979.
- *Estudios de Derecho Urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984.
- AROSAMENA SIERRA, J., "Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos", *RDU*, núm. 146, 1996.
- ARRIBAS BRIONES, P., "Los catálogos del artículo 25 de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 54, 1977.
- "La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos", *RDU*, núm. 122, 1991.
- ARROYO GARCÍA, J., CHOROT NOGALES, F., y LÓPEZ PELLICER, J.A., *Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos*, Abellá, Madrid, 1987.
- ATIENZA, M., "Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica", *REDA*, núm. 85, 1995.
- BARNES VÁZQUEZ, J., *La propiedad constitucional. El estatuto*

- jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988.
- BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- "El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo", *REDA*, núm. 6, 1975.
 - "Derecho urbanístico y medio ambiente", *RDU*, núm. 71, 1981.
 - "Panorama del Derecho urbanístico español", *RDU*, núm. 100, 1986.
- BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BIDAGOR LASARTE, P., "Hacia un nuevo Plan Nacional de Urbanismo. Su necesidad, significación y posibilidades", *REVL*, núm. 57, 1951.
- BIELSA, R., "La acción popular y la facultad discrecional administrativa", en *La Ley*, núm. 11.723, tomo 73.
- BLANCA BLANQUER, M., *Derecho urbanístico actual. La reforma por la Ley 8/1990. Texto Refundido de 1992. Doctrina jurisprudencial vigente*, Montecorvo, Madrid, 1993, tomo I.
- BLANQUER PRATS, M.B., "Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento", *RDU*, núm. 66, 1980.
- BLASCO ESTEVE, A., "Indemnización por modificación o revisión de los planes de urbanismo, tras la reforma de la Ley del Suelo", en *Derecho urbanístico local*, Civitas, Madrid, 1992.
- BOIX REIG, V., *Presupuestos de eficacia de la gestión urbanística municipal*, IEAL, Madrid, 1975.
- *Urbanismo y Derecho*, Trivium, Madrid, 1990.
- BOQUERA OLIVER, J.M., "La suspensión del otorgamiento de licen-

- cias con el fin de estudiar Planes de Ordenación Urbana", *RDU*, núm. 11, 1969.
- "Vigencia y revisión de los Planes de Urbanismo", *REVL*, núm. 169, 1971.
 - "La limitación de la propiedad urbanística según la Constitución", *RDU*, núm. 118, 1990.
 - *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 1990.
- BOSCH Y SALOM, B., *La tramitación de los Planes de Urbanismo*, Madrid, 1969.
- BOYSSOU, F., "Le contentieux administratif des P.O.S.", *EDECE*, núm. 34.
- BRAVO-FERRER DELGADO, M., "Consejo de Estado y Estado de las Autonomías", *REDA*, núm. 60, 1986.
- BREWER-CARIAS, A.R., *Principios del procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 1990.
- BRUSILOVSKY FILER, B y FRANCHINI, T., *Planeamiento urbano. Procedimiento y acción*, Dykinson, Madrid, 1992.
- BULLINGER, M., "La discrecionalidad de la Administración. Evolución y funciones de control judicial", en *La Ley*, núm. 1831, tomo VIII.
- CARBONELL PORRAS, E., "La alteración del planeamiento urbanístico y el derecho a indemnización de los propietarios afectados", *REALA*, núm. 245, 1990.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *El derecho y la obligación de edificar*, Montecorvo, Madrid, 1965.
- "La aprobación definitiva de los Planes de Urbanismo", *RDU*, núm. 25, 1971.
 - "Las normas urbanísticas y los objetivos de la Planificación

Territorial", *RDU*, núm. 37, 1974.

- "El planeamiento, la clasificación y los objetivos de la Planificación Territorial", *RDU*, núm. 37, 1974.

- *Instituciones de Derecho urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1992, 5ª ed.

CARRETERO PÉREZ, A., "Naturaleza jurídica de los Planes de Urbanismo", *RDU*, núm. 16, 1970.

- "La expropiación urbanística y el Texto Refundido de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 51, 1977.

CARULLO, A., *L'edificabilità dei suoli*, Padova, 1983.

CASSAGNE, J.C., "La revisión de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial", *REDA*, núm. 67, 1990.

CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, Madrid, 1987, tomo I, 14ª (revisada y puesta al día por DE LOS MOZOS, J.L.).

CASTILLO SEVILLA, F., *Urbanismo*, NEO, Madrid, 1993.

CASTRO TRONCOSO, J.L., "Licencias y autorizaciones en precario para obras en edificios "fuera de ordenación", *RDU*, núm. 35, 1973.

CHICO ORTIZ, J.M., "El derecho de propiedad ante la nueva legislación urbanística", *RDU*, núm. 33, 1973.

CHINCHILLA MARÍN, C., *La desviación de poder*, Civitas, Madrid, 1989.

CLAVERO ARÉVALO, M.F., "La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *RAP*, núm. 30, 1959.

CORREALLE, G., *Urbanistica, iniziativa, economica, proprietà privata e poteri dell' autorità*, Padova, 1984.

CORELLA MONEDERO, J.M., *La infracción urbanística*, Ministerio de

- la Vivienda, Madrid, 1977.
- COSCULLUELA MONTANER, L., "Acción pública en materia urbanística", RAP, núm. 71, 1973.
- "El sistema de planificación urbanística en el ordenamiento italiano", RAP, núm. 53.
- CRISTINI, R., *Droit de l'Urbanisme*, París, 1985, 2ª ed.
- CUÉLLAR TORTOLA, J.P. y MERELO ABELA, J.M., "Planeamiento", RDU, núm. 75, 1981.
- CUETO BLUNES, J.L., SOLANA, G. y DE LA MAZA, F. C., "Las valoraciones urbanísticas", RDU, núm. 109, 1988.
- DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid, 1984.
- DE DIEGO, A., "La dialéctica "adaptación-revisión" de los Planes Generales de Ordenación Urbana", RDU, núm. 72, 1981.
- DE LA CRUZ FERRER, J., "Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance coste-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa", REDA, núm. 45, 1985.
- "Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria", RAP, núm. 116, 1988.
- DE LA CUÉTARA, J., *La actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983.
- DE LOS MOZOS, J.L., "El urbanismo desde la perspectiva del Derecho privado", RDP, núm. 4, 1961.
- "Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas", ADC, 1980, tomo XXXIII, fascículo I.
 - *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición ju-*

rídica, Edersa, Madrid, 1993.

DE VICENTE DOMINGO, R., "Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística", *RDU*, núm. 94, 1985.

- *Las alteraciones del planeamiento urbanístico. El control judicial de la ordenación del suelo*, La Ley, Madrid, 1994.

DELGADO BARRIO, J., "Reflexiones sobre el artículo 106.1 CE. El control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho", *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, tomo III.

- *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.

DELGADO-IRIBARREN NEGRAO, M., y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Comentarios a la Ley sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. (Ley 8/1990, de 25 de julio)*, Comares, Granada, 1990.

DIAZ CAPMANY, F., "La adaptación del planeamiento a la Reforma de la Ley del Suelo", *REVL*, núm. 121, 1976.

- "El valor urbanístico en la nueva Ley", *RDU*, núm. 50 1976.

DIAZ GÓMEZ, M., *El silencio administrativo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y su incidencia en los actos de gestión y control urbanísticos*, Dykinson, Madrid, 1994.

DIEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., "Problemas jurídicos del urbanismo", *RAP*, núm. 43, 1964.

- "Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística", *RDU*, núm. 23, 1971.

- La derogación de las leyes, Civitas, Madrid, 1990.

DIEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho civil*, Tecnos, Madrid, 1992, 4ª ed., tomo I.

EMBED IRUJO, A., "Los Planes Especiales. Régimen jurídico general", REDA, núm. 70, 1991.

ENRIQUE DE SALAMANCA, L.Mª., "Los Planes Directores Territoriales de Coordinación y sus problemas", *Ciudad y Territorio*, núms. 1 y 2, 1975.

ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1995, 11ª ed.

ESCRIBANO COLLADO, P., *La propiedad privada urbana. Encuadramiento y régimen*, Montecorvo, Madrid, 1979.

ESCRIBANO COLLADO, P., Y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., "El medio ambiente como función administrativa", REDA, núm. 26, 1980.

ESCUSOL BARRA, E. y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., *Derecho procesal administrativo*, Tecnos, Madrid, 1995.

ESPÍN CÁNOVAS, D., *Manual de Derecho Civil español*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, 5ª ed.

EZQUIAGA, J. Mª, "El Planeamiento Municipal", en *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, I., "Densidad de población y garantía de los espacioslibres en la modificación del Plan urbanístico. (El alcance del artículo 128.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)", RDU, núm. 145, 1995.

FERNÁNDEZ PIRLA, S., "La valoración del suelo según la Ley 8/1990 y los valores catastrales", RDU, núm. 123, 1991.

- "Tres cuestiones en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo 1/1992, de 26 de junio", *RDU*, núm. 133, 1993.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., "Discrecionalidad y jurisdicción revisoria", *REDA*, núm. 2, 1974.
- "Sobre la calificación de los planes urbanísticos", *REDA*, núm. 3, 1974.
- "La reforma de la Ley del Suelo y el período de transición", Cerchá, Revista del Consejo Superior del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, núm. 18, 1976.
- "En torno al principio de igualdad en el Ordenamiento jurídico", *RDU*, núm. 65, 1979.
- "El contenido del derecho de propiedad ante la modificación y revisión del planeamiento", en *Los derechos de los propietarios del suelo y los nuevos Planes de Urbanismo*, Temas Urbanos, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981.
- *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.
- *Arbitrariedad y discrecionalidad*, en *Estudios sobre la Constitución*, Homenaje al Profesor Gaarcía de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, tomo III.
- "Informe sobre la Ley 8/1990, de 25 de julio y sobre el anteproyecto del Texto Refundido de la legislación del suelo", *RDU*, núm. 129, 1992.
- "Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor", en *La Protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*, Homenaje al Profesor González Pérez, Civitas, Madrid, 1993, tomo I.
- "De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitra-

- rio", REDA núm. 80, 1993.
- *Manual de Derecho urbanístico*, Abellá, Madrid, 1995, 11ª ed.
- FERNANDO PABLO, M., *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Montecorvo, Madrid, 1987.
- *La motivación del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1993.
- FERRANDO, J.V., *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento*, Civitas, Madrid, 1989.
- FORTES ENGEL, J.Mª, *La información pública en el derecho administrativo*, IEAL, Madrid, 1977.
- GAGO, J. y LEIRA, E., "Introducción: la Revisión del Plan General y los derechos de propiedad. Apuntes para un debate", en *Los derechos de los propietarios de suelo y los nuevos Planes de urbanismo*, Temas Urbanos, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981.
- GALLEGU ANABITARTE, A., *Prólogo a la obra de Mozo Seoane, La discrecionalidad de la Administración Pública en España*, Montecorvo, Madrid, 1985.
- "Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Valoraciones. Expropiaciones y venta forzosa", en *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Ayuntamiento de Madrid, 1993.
- GALLI, R, *Corso di Diritto Amministrativo*, CEDAM, Padova, 1991.
- GARCÍA BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, J., "Configuración de la "propiedad desagregada": Dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria", RDU, núms. 138 y 139, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo", ADC, 1958, tomo XI.
- "La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamen-

- taria", RAP, núm. 30, 1959.
- "Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa", IEP, Madrid, 1956.
 - "La lucha contra las inmunidades de poder", RAP, núm. 38, 1962.
 - "La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en el Derecho español", RDAF, núm. 7, 1964.
 - *Apuntes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1965-1966.*
 - "Dictamen sobre la legalidad de Ordenanzas municipales", RAP, núm. 50, 1967.
 - La responsabilidad del Estado por el comportamiento ilegal de sus órganos en derecho español", en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, 1969.
 - *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1970.
 - "Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico", REDA, núm. 2, 1974.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1995, 7ª ed.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981, 2ª ed.
- GARCÍA MANZANO, P., "La subordinación del régimen del suelo al interés general establecido en el artículo 128 CE: el supuesto de las zonas verdes", *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, tomo V.

GARCÍA PEREZ M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Marcial Pons, 1994.

GARCÍA PÉREZ, M., "Valoraciones del suelo urbano en la Ley de 2 de mayo de 1975", *RDU*, núm. 50, 1976.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974, tomo I, 6ª ed.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Posición institucional del Consejo de Estado", *RAP*, núm. 122, 1990.

GARRIDO FALLA, F., *"La teoría de la indemnización en Derecho Público"*, en *Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, Madrid, 1952.

- "El derecho a la indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada", *RAP*, núm. 81, 1976.

- *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, 2ª ed.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971.

- "En torno a los estándares urbanísticos", *REDA*, núm. 4, 1975.

- "La Adaptación de los Planes Generales: Disminución del contenido del Derecho de propiedad e indemnización" (Conferencia pronunciada en Oviedo en el marco de las Primeras Jornadas de Derecho urbanístico que la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente del Consejo Regional de Asturias impulsó con la ayuda del CEOTMA y con la colaboración del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos técnicos de Asturias).

GÓMEZ FERRER, R. y BASSOLS COMA, M., "La vinculación de la pro-

piedad privada por planes y actos administrativos", *Ponencia del V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo*, IEAL, Madrid, 1976.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., *Teoría y práctica del Planeamiento urbanístico*, ENAP, Madrid, 1969.

- "Revisión de Planes y proyectos urbanísticos", en *Temas de Urbanismo*, San Sebastián, 1973.
- "Reflexiones sobre algunos efectos del Plan", *RDU*, núm. 37, 1974.
- "Las disposiciones transitorias de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 54, 1977.
- *Gestión, financiación y control del urbanismo*, IEAL, Madrid, 1979.
- "Sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación", *RDU*, núm. 97, 1986.
- "El medio ambiente. Un condicionante del planeamiento urbanístico, deficientemente regulado", *RDU*, núm. 108, 1988.

GONZALEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, EUNSA, Pamplona, 1988, tomo II.

GONZÁLEZ PALMA, F., "El artículo 87.3 de la Ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares", *RDU*, núm. 104, 1987.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Principios y realidades de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 6, 1968.

- Discurso de presentación en las Cortes Españolas, *REVL*, núm. 88, 1956.
- *Los planes de urbanismo*, Abellá, Madrid, 1974.
- *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Adminis-*

trativa, Civitas, Madrid, 1978.

- *El principio general de la buena fe en el Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1989, 2ª ed.
- *Comentarios a la Ley del Suelo*, Cívitas, Madrid, 1990, 5ª ed.
- *Manual de Derecho procesal administrativo*, Civitas, Madrid, 1992, 2ª ed.
- *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Abella, Madrid, 1992, 2ª ed.
- *Comentarios a la Ley del Suelo. (Texto Refundido de 1992)*, Cívitas, Madrid, 1993, 6ª ed.

GONZÁLEZ SALINAS, J., "Régimen jurídico de la propiedad del suelo", en *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 1988, tomo II.

GORDILLO CAÑAS, Ley, principios generales y Constitución: Apuntes para una relectura desde la Constitución de la teoría de las fuentes del Derecho, Fundación Ramón Areces, Madrid, 1990.

GRUY BRAIBANT, "Le principe de la proportionnalité", *Mélanges offerts a Marcel Walline*, París, 1974, tomo II.

HEREDERO HIGUERAS, M., "Procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de Planes de Ordenación Urbana", en *Procedimientos administrativos especiales*, ENAP, Madrid, 1969.

HOCREITÈRE, P., "Les principes du juge administratif en matiere d'adaptations mineures", *Les Petites Affiches du 26 janvier*, núm. 11, 1987.

JACQUOT, H., *Droit de l'urbanisme*, París, 1989, 10ª ed.

JANER Y DURÁN, E., "La estabilidad de los Planes urbanísticos", *REVL*, núm. 103, 1959.

JANINI TATAY, T. y FONT ARELLANO, S., *Breviario Municipal de protección de la legalidad urbanística*, IEAL, Madrid, 1985.

JIMENEZ LUNA, P. A., "El estatuto legal de la propiedad urbanística y la responsabilidad patrimonial de la Administración en los supuestos de modificación y revisión del planeamiento" en *Los derechos de los propietarios de suelo y los nuevos Planes de urbanismo*, Temas Urbanos, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981.

- "Los Estudios de Detalle: función urbanística y naturaleza jurídica", *REDA*, núm. 37, 1983.

LACRUZ BERDEJO, J.L., *Elementos de Derecho civil*, Bosch, Barcelona, 1988, tomo I.

LAFERRIÈRE, *Traité de la Juridiction administrative et des recours contentieux*, París, 1896, 2ª ed.

LAFUENTE BENACHES, M., "Los Planes Especiales de Reforma Interior", *RDU*, núm. 114, 1989.

LANDI, G., e POTENZA, G., *Manuale di diritto amministrativo*, Guiffrè, Milano, 1987, 8ª ed.

LARIOS TABUENCA, F., "Los "standards" urbanísticos en cincuenta años de legislación (1924-1974)", *REVL*, núm., 185, 1975.

- La facultad de edificar y el proceso de urbanización, *RAP*, núm. 76, 1975.

- "Los actos preparatorios del planeamiento y la iniciativa particular", *RDU*, núm. 59, 1978.

LARUMBE BIURRUM, P. Mª, "La figura del Plan Especial. Legislación sobre Centros Históricos", *RDU*, núm. 57, 1978.

LASARTE ALVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil*, Trivium, Madrid, 1992, tomo I.

- LASO MARTINEZ, J.L., "Los Estudios de Detalle, nueva figura legal del planeamiento", *RDU*, núm. 43, 1975.
- *Derecho urbanístico. Creación y vigencia del planeamiento*, Montecorvo, Madrid, 1982, tomo II.
 - "La reparcelación como instrumento para corregir situaciones de abuso de derecho", *RAP*, núm. 73, 1974.
- LASO MARTÍNEZ, J.L. y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- LEAL MALDONADO, J. y RÍOS IVARS, J., *Los espacios colectivos en la ciudad*, MOPU, Madrid, 1988.
- LECLERCQ, C., et CHAMINADE, A., *Droit administratif*, Litec, 1986, 2ª ed.
- LEGUINA VILLA, J., "Principios generales del Derecho y Constitución", en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, tomo V.
- Prólogo a la obra de Chinchilla Marín, C., *La desviación de poder*, Civitas, Madrid, 1989.
- LINDE PANIAGUA, E., "El control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad del planeamiento", *RDU*, núm. 128, 1992.
- LLIDO SILVESTRE, J., "Suelo urbanizable no programado de actuación urbanística y unidades urbanísticas integradas", *RDU*, núm. 119, 1990.
- LLISET BORREL, F., *Nuevo régimen urbanístico. (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo)*, Abella, Madrid, 1990.
- "Aplicación de la Ley 8/1990, gestión del tiempo urbanístico y naturaleza de las licencias de edificación en dicha Ley",

RDU, núm. 126, 1992.

LLISET BORREL, F., LÓPEZ PELLICER, J.A., ROMERO HERNÁNDEZ, F.,
Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992,
Abella, Madrid, 1993, tomo II.

LOBATO GÓMEZ, J.M., "Observaciones críticas sobre el régimen
urbanístico de la propiedad del suelo", *REALA*, núm. 262,
1994.

LÓPEZ BENÍTEZ, M., "Nuevas consideraciones sobre la posición del
Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas",
REDA, núm. 64, 1989.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., *El principio de proporcionalidad en Derecho
Administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.

LÓPEZ LUCIO, R., "Programa de Actuación Urbanística, Plan
Parcial y Proyecto de Urbanización", en *La práctica del
planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. de B., "El régimen jurídico de "fuera
de ordenación" y el planeamiento urbanístico", *RDU*, núm.
112, 1989.

LOPEZ MERINO, F., "El Estado ruinoso ante el Derecho", *RAP*, núm.
70, 1973.

LÓPEZ NUÑEZ, C., *Presupuestos sociológicos y jurídicos del Plan
de ordenación urbana*, Ministerio de la Vivienda, Madrid,
1968.

- "Ejercicio de la potestad del planeamiento", *RDU*, núm. 128,
1992.

LÓPEZ PELLICER, J.A., "El sistema de valoraciones urbanísticas
en la reforma de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 126, 1992.

- *Elaboración y gestión en el planeamiento urbanístico. Inter-*

- vención de los particulares, Montecorvo, Madrid, 1983.
- LÓPEZ RAMÓN, F., "Urbanismo municipal y ordenación del territorio", REDA, núm. 82, 1994.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., "Naturaleza, fines y principios generales de la legislación urbanística. Su influencia en el derecho privado", RDU, núm. 3, 1967.
- MANGADA, E., "Prólogo: derecho de propietarios y nueva política urbanística", en *Los derechos de los propietarios de suelo y los nuevos Planes de urbanismo*, Temas Urbanos, núm. 4, Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981.
- MANZANEDO MATEOS, J.A., "Expropiaciones urbanísticas", RAP, núm. 60, 1969.
- MARTÍN BLANCO, J., El artículo 56 de la Ley del Suelo y la recuperación por los propietarios de terrenos del ejercicio de las facultades dominicales, Revista de Derecho Privado, 1965.
- El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo, Montecorvo, Madrid, 1968.
 - *Dictámenes y Estudios de Derecho urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1970.
 - *Los Planes Directores Territoriales de Coordinación en la nueva Ley del Suelo*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1975.
 - *Estudios sobre la Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico*, Colex, Madrid, 1991.
- MARTÍN DEL BURGO, A., "Dimensión temporal de la planificación", RAP, núm. 69, 1972.
- MARTÍN GAMERO, A., "Expropiaciones urbanísticas", RDU, núm. 30,

1972.

MARTÍN HERNÁNDEZ, P., "Los Convenios Urbanísticos", *RDU*, núm. 144, 1995.

MARTÍN MATEO, R., "El Estatuto de la propiedad inmobiliaria", *RAP*, núm. 52, 1967.

- "La propiedad inmobiliaria", en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Sagayús Laso*, IEAL, Madrid, 1969, tomo V.
- "Propiedad urbana y Planificación", *RDU*, núm. 15, 1969.
- La penetración pública en la propiedad urbana, *RAP*, núm. 67, 1972.
- "La problemática asimilación del accionariado popular", *REVL*, núm. 179, 1973.
- "La reacción frente a las licencias ilegales para la construcción en zonas verdes", *RDU*, núm. 42, 1975.
- *Manual de Derecho administrativo*, Trivium, Madrid, 1995, 17ª ed.

MARTÍN REBOLLO, L., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ámbito urbanístico (Apertura del curso académico 1993/94)*, Universidad de Cantabria, Santander, 1993.

MARTÍN RETORTILLO, L., "El genio expansivo del Estado de Derecho", *RAP*, núm. 47, 1965.

- "Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial", *RAP*, núms. 100-102, 1983, tomo II.

MARTÍN RETORTILLO, S., "La desviación de poder en el Derecho español", *RAP*, núm. 22, 1957.

- "Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación urbanística", *RAP*, núm. 50, 1966.
 - *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, tomo V.
- MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Derecho de propiedad y proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo", en *Derecho urbanístico local*, Madrid, 1992.
- MEILÁN GIL, J.L., *La distinción entre norma y acto administrativo*, ENAP, Madrid, 1967.
- "La aprobación inicial de los Planes de Ordenación Urbana", *RDU*, núm. 100, 1986.
 - "La dimensión temporal de la ordenación urbanística", *RDU*, núm. 145, 1995.
- MENÉNDEZ REXACH, A., *I Curso superior de Derecho urbanístico e inmobiliario*, Santiago de Compostela, 1993.
- "La propiedad en la nueva Ley del Suelo", *RDP*, núm. 3, 1994.
- MENGOLI, G., "Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística", *RDU*, núm. 93, 1985.
- MERELO ABELA, J.M., *La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, BCL, Madrid, 1991.
- "Examen de las Disposiciones Transitorias del nuevo Texto Refundido", *RDU*, núm. 129, 1992.
 - "Áreas de reparto y aprovechamiento tipo", en *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*, Ayuntamiento de Madrid, 1993.
- MERINO MATA, F., "Algunas consideraciones sobre los aspectos técnicos del aprovechamiento tipo", *RDU*, núm. 136, 1994.
- MINGO DE MIGUEL, A., "Expropiación urbanística", *RDU*, núm. 30,

1972.

MONTES, V.L., *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Civitas, Madrid, 1980.

MONTORO CHINER, M^a J., *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Montecorvo, Madrid, 1983.

MORELL OCAÑA, L., "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", *RDU*, núm. 80, 1982.

- "El principio de objetividad en la actuación de la Administración pública", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional, Homenaje al Profesor González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993, tomo I.

MOYA, L., "Planes de Reforma Interior y Estudios de Detalle", en *la Práctica del Planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994.

MOZO SEOANE, F., *La discrecionalidad de la Administración Pública en España*, Montecorvo, Madrid, 1985.

MUÑOZ MACHADO, S., "Revisión de planes de urbanismo y modificación de las zonas verdes y espacios libres", *REDA*, núm. 17, 1978.

- *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1981, tomo I.

- *Tratado de Derecho municipal*, Cívitas, Madrid, 1988, tomo II.

NIETO, A., "Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria", *RAP*, núm. 44, 1964.

- "La inactividad de la Administración: veinticinco años después", *DA*, núm. 208, 1986.

- "La Administración sirve con objetividad los intereses gene-

- rales", en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor García de Enterría*, Cívitas, Madrid, 1991, tomo III.
- *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1993.
- NUÑEZ RUIZ, M., *Derecho urbanístico español*, Montecorvo, Madrid, 1967.
- ORTEGA GARCÍA, A., "El planeamiento, la clasificación y la valoración del suelo en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 39, 1974.
- *Inclusión de fincas en el Registro de Solares. Sus causas*, Montecorvo, Madrid, 1974.
- "Una interpretación del artículo 87.2 de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 91, 1985.
- PALLARES MORENO, M., "El procedimiento administrativo en los supuestos de alteración del planeamiento", en *Estudios de Derecho Urbanístico*, Granada, 1984.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 1995, 5ª ed.
- *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- PAREJA I LOZANO, C., *Contenido y alcance de los Planes Especiales de Reforma Interior en el Sistema de Planeamiento Urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984.
- *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990.
- PAREJO ALFONSO, L., "El planeamiento urbanístico como tarea comunitaria", *RDU*, núm. 40, 1974.

- "El derecho transitorio de la reforma urbanística", REDA, núms. 12-13, 1976 y 1977.
 - *La reforma de la Ley del Suelo y su derecho transitorio*, Madrid, 1977.
 - "El urbanismo ante el Derecho", RDU, núm. 71, 1981.
 - *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración. La alteración del planeamiento, la vinculación singular y la anulación de licencias*, IEAL, Madrid, 1982.
 - "Un problema crucial en la ordenación urbanística en la hora actual: la relación plan general-plan especial. A propósito de la formulación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo", RDU, núm. 89, 1984.
 - *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, 1986.
 - "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", DA, núms. 218 y 219, 1989.
 - *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993.
- PAREJO GAMIR, R., "Aspectos documentales de la nueva Ley del Suelo", RAP, núm. 125, 1991.
- PASARRELLI, S., "Proprietá privata e Costituzione", Riv. Dir. Proc. Civ., 1972.
- PASTOR RIDRUEJO, F., "La propiedad urbanística y su legitimación: planes y licencias", RDU, núm. 21, 1971.
- PERA VERDAGUER, F., *Expropiación forzosa en la Ley del Suelo*, Ánfora, Barcelona, 1966.
- PERALES MADUEÑO, F., "Aspectos técnico-jurídicos del planeamien-

- to", *RDU*, núm. 30, 1972.
- "La reforma de la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 49, 1976.
 - "Sobre los derechos de los propietarios de suelo en los supuestos de modificación, adaptación y revisión de planes", *RDU*, núm. 70, 1980.
 - "El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los Planes Parciales y Especiales", *RDU*, núm. 91, 1985.
- PERALES MADUEÑO, F., y MARTÍN CRESPO, J., "El desarrollo de los Planes Generales de Ordenación Urbana en Planes Parciales", *RDU*, núm. 21, 1971.
- PERALES MADUEÑO, F. y SAINZ BOIXAREU, P., "Dictamen sobre el alcance, contenido y límites de la ordenación de volúmenes en el Estado de Derecho", *RDU*, núm. 66, 1980.
- PÉREZ MORENO, A., "La acción popular en materia de urbanismo", *RDU*, núm. 15, 1969.
- PÉREZ OLEA, M., "La discrecionalidad administrativa y su fiscalización judicial", en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Universidad de Santiago de Compostela y Universidad Complutense, Madrid, 1972, tomo II.
- PONS GONZÁLEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de Derecho urbanístico. Adaptado al Texto Refundido de la Ley del Suelo y tablas de vigencia de los Reglamentos*, Comares, Granada, 1993.
- PORTO REY, E., "Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios

- susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo", *RDU*, núms. 120, 130 y 131, 1992 y 1993.
- POU VIVER, T., "La información pública en la redacción de los Planes de urbanismo", *RDU*, núm. 18, 1970.
- "Procedencia de la licencia de apertura de establecimientos en edificios fuera de ordenación", *RDU*, núm. 45, 1975.
- PREDIERI, A., "Riserva della facoltà di edificari e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili", *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazione*, Milano, 1969.
- PRIETO SANCHÍS, L., "Sobre los principios y normas. Problemas de razonamiento jurídico", *Cuadernos y Debates*, núm. 49, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- QUINTANA REDONDO, D.C., *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, Santillana, Madrid, 1963, tomo II.
- RICO LENZA, J., "La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los Planes Especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria", *RDU*, núm. 82, 1983.
- "Los Estudios de Detalle: algo más que un detalle. Su importancia técnica, jurídica y política", *RDU*, núm. 94, 1985.
- ROCA CLADERA, J., "La problemática de las valoraciones urbanísticas en la Ley del Suelo", *RDU*, núm. 97, 1986.
- ROCA Y ROCA, E., "La recuperación de las facultades dominicales en el artículo 56 de la Ley del Suelo", *REVL*, núm. 151, 1967.
- RODRIGUEZ-ARANA, J., "El incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de la Administración actuante y sus consecuencias jurídicas", *RDU*, núm. 126, 1992.

RODRIGUEZ CARBAJO, J.R., "La relación entre los Planes Especiales de urbanismo y los Planes de ordenación general", *REDA*, núms. 40-41, 1984.

RODRIGUEZ DINCOURT, J. "La obligatoriedad de publicar íntegramente las normas urbanísticas", *RAP*, núm. 121, 1990.

ROMERO GÓMEZ, F., "El respeto al contenido esencial de la propiedad urbana en el nuevo régimen urbanístico: criterios para el control jurisdiccional de la técnica del aprovechamiento tipo", *RDU*, núm. 137, 1994.

ROMERO HERNÁNDEZ, J., "Las limitaciones extrínsecas en la nueva Ley del Suelo", *RDU*, núm. 47, 1976.

RUIZ SERRAMALERA, R., Régimen de fincas ruinosas, Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1969.

SAINZ MORENO, F., "Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", *REDA*, núm. 8, 1976.

- *Conceptos jurídicos indeterminados, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Cívitas, Madrid, 1976.

- "Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", *REDA*, núm. 8, 1976.

- "Sobre el interés público y la legalidad administrativa", *RAP*, núm. 82, 1977.

SÁNCHEZ BLANCO, A., "La memoria en el planeamiento urbano", *RAP*, núm. 86, 1978.

SÁNCHEZ BLANCO, A., ROMERO HERNÁNDEZ, F., GARRIDO MORA, M., GARCÍA BERNALDO DE QUIROS, J., MARÍN HORTELANO, H., HERNÁNDEZ DEL CASTILLO, A. y MORILLO VELARDE DEL PESO, J.A., *Aproximación a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Pú-*

- blicas y del Procedimiento Administrativo Común, Aranzadi, Pamplona, 1993.
- SÁNCHEZ DÍAZ, J.L., "La licencia de edificación en la Ley 8/1990, sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo", *REALA*, núm. 249, 1991.
- SANCHEZ GOYANES, E., *Sistema urbanístico español*, Paraninfo, Madrid, 1993.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994.
- SANDULLI, A., "Nuovo regime dei suoli e Costituzione", *Riv. Dir. Civ.*, 1978, tomo I.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho administrativo*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 1988.
- SANTOS DíEZ, R., *El aprovechamiento medio como instrumento de gestión urbanística*, MOPU, Madrid, 1978.
- SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, Abella, Madrid, 1994.
- SANZ BOIXAREU, P., "El régimen jurídico de las zonas verdes públicas", *REDA*, núm. 47, 1985.
- SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, C. J., "Acotaciones sobre la problemática presentada por la protección del patrimonio cultural mediante Planes Especiales de urbanismo", *REDA*, núm. 26, 1980.
- "Los derechos de los propietarios frente a la revisión del Plan General", *RDU*, núm. 87, 1984.
 - "Derechos de los propietarios ante la sucesión del planeamiento", *REDA*, núms. 40-41, 1984.
- SIGUAN ALMENARA, J., "Declaración municipal de ruina", en *Temas*

- de Urbanismo, IEAL, Madrid, 1969.
- SPANTIGATTI, F., *Manual de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 19 (trad. esp.).
- SUAY RINCON, J., "La doctrina de los principios generales del Derecho", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional, Homenaje al Profesor González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993, tomo I.
- SUSTAETA ELUSTIZA, A., *Propiedad y urbanismo*, Montecorvo, Madrid, 1978.
- TORRES LANA, J.A., *La configuración jurídica del volumen de edificabilidad*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1975.
- TOLEDO JAUDENES, J., "Alteración del planeamiento urbanístico: derechos adquiridos y control judicial", *RAP*, núm. 110, 1986.
- TRUJILLO PEÑA, J., "La función consultiva de las Comunidades Autónomas, sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado", *DA*, núm. 226, 1991.
- VALLET DE GOYTISOLO, J.B., "Especulación del suelo, plusvalías urbanas y planificación territorial", en *Estudios sobre derecho de cosas*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- VILLAR EZCURRA, J.L., "En torno a la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", *RDU*, núm. 64, 1979.
- VILLAR PALASÍ, J. y VILLAR EZCURRA, J.L., "El derecho a la certidumbre jurídica y la incertidumbre", en *La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional, Homenaje al Profesor González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993, tomo I.

VIRGA, P., Diritto amministrativo, Guiffrè, Milano, 1989, 2ª ed.
ZANOBINI, Corso di Diritto amministrativo, Milán, 1958, tomo II,
8ª ed.

**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
SUPREMO CITADAS**

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
14/10/61	3245	4ª	-	Roberes García J.S.	Circunstancias urbanísticas que aconsejan la demolición del inmueble: edificaciones fuera de alineación oficial: obras de consolidación prohibidas
03/03/66	1155	4ª	-	Bermúdez Acero L.	Suelo y Ordenación Urbana: Planes Especiales: formación: aprobación: ámbito territorial; Proyecto de Urbanización
07/04/67	1939	4ª	-	Suárez Manteola A.	Suelo y Ordenación Urbana: Planes Especiales: formación y aprobación: ámbito territorial; Proyectos de urbanización
23/01/68	661	4ª	-	Arias Ramos J.	Edificios fuera de ordenación: obras de consolidación: régimen de excepción
21/04/68	2149	4ª	-	Bermúdez Acero L.	Actos administrativos: motivación
08/05/68	2548	4ª	-	Suárez Manteola A.	Actos administrativos: motivación
10/12/68	5534	4ª	-	González-Alegre y Bernardo M.	Edificaciones fuera de ordenación: obras: requisitos
03/01/70	122	4ª	-	González-Alegre y Bernardo M.	Suelo y Ordenación Urbana: ordenación de "manzana" que implica modificación del Plan vigente: procedimiento
23/06/71	3841	4ª	-	Becerril y Antón Miralles J.	Efectos de la aprobación de los Planes: legitimación de expropiación: terrenos no edificables (zona verde): recobro del libre ejercicio de facultades dominicales: régimen legal
04/11/71	4738	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Suelo y Ordenación Urbana: acción pública para exigir la observancia de los Planes: doctrina general: alcance
04/11/71	4738	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Suelo y Ordenación Urbana: acción pública para exigir la observancia de Planes: doctrina general: alcance
08/11/71	4412	4ª	-	Suárez Manteola A.	Licencias municipales: edificios fuera de ordenación: obras de consolidación: requisitos: facultades regladas del Ayuntamiento
22/06/72	3609	4ª	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Edificios fuera de ordenación: modernización: aumento de volumen: renuncia expresa a indemnización ante eventual expropiación
12/01/73	82	4ª	-	Cordero de Torres J.Hª	Plan de Ordenación Urbana que supone modificación de zona verde y espacio libre: régimen legal: infracción: nulidad
21/12/73	5186	4ª	-	Gordillo García M.	Suelo y Ordenación Urbana: modificación de iniciativa particular de Plan Parcial, que supone un incremento de volumen edificable: tramitación: defectos de forma: indefensión: nulidad de actuaciones
15/11/74	4505	4ª	-	Gordillo García M.	Derecho de propiedad: "ius aedificandi": régimen legal
12/02/75	519	4ª	-	Cordero De Torres J.Hª	Incumplimiento de la Ley 158/63: nulidad

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
27/06/75	3607	4ª	-	Ponce De León y Beloso J.L.	Zonas verdes y espacios libres: previstos en el Plan: modificación: requisitos legales
30/09/75	3980	4ª	-	Gabaldón López J.	Licencia municipal de obras: denegación con base en Plan Parcial en trámite de aprobación: improcedencia: otorgamiento de licencia: régimen local: fecha de presentación de solicitud: edificio calificado de fuera de ordenación: efectos
02/12/75	4471	4ª	-	Gordillo García M.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: aumento de valor de expropiación: improcedencia
23/01/76	640	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Suelo y Ordenación Urbana: aprobación de Planes: vincula: Administración y particulares
23/01/76	640	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Planes de Ordenación Urbana: aprobación: vincula: Administración y particulares
03/05/76	2464	4ª	-	Gordillo García M.	Planes de Ordenación Urbana: aprobación: vincula: Administración y particulares
06/07/76	4526	4ª	-	Botella y Taza A.	Plan de Ordenación Urbana: vigencia indefinida: no inmutabilidad "ad infinitum"
27/09/76	5123	4ª	-	Vidal Gutierrez F.	Planes de Ordenación Urbana: aprobación: vincula: Administración y particulares
11/12/76	6004	4ª	-	Gabaldón López J.	Edificación improcedente: nulidad de licencias: solar destinado a parque urbano
17/02/77	767	4ª	-	Suárez Manteola A.	Modificación de Planes: trámites y procedimientos: formación
17/02/77	767	4ª	-	Suárez Manteola A.	Modificación de Planes: trámites y procedimiento: formación; revisión y modificación de Planes: distinción: doctrina general: ámbito: efectos: procedimiento
23/05/77	2106	4ª	-	Pérez Frade I.	Nulidad de actuaciones: omisión de informe preceptivo del Consejo de Estado: modificación de zonas verdes y espacios libres prevista en Plan de Ordenación: centros y zonas de interés turístico
28/06/77	3460	4ª	-	Ruiz Sánchez J.L.	Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo: efectos de la aprobación: obligatoriedad: Administración y particulares
28/06/77	3460	4ª	-	Ruiz Sánchez J.L.	Plan de Ordenación Urbana: carácter normativo; efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
28/10/77	4367	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Planes de Ordenación Urbana: efectos: obligatoriedad: Administración y particulares
14/11/77	4381	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
14/11/77	4381	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Planes de Ordenación Urbana: aprobación: efectos: obligatoriedad: Administración y particulares
20/11/77	3921	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Modificación que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres: previstos en el Plan: zonas o espacios privados: requisitos: falta de: nulidad de actos
23/12/77	5052	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Vigencia de los Planes: indefinida: caducidad: inexistencia: inactividad municipal
23/12/77	5052	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Vigencia de los Planes: indefinida: caducidad: inexistente: inactividad municipal
13/01/78	157	4ª	-	Medina Balmaseda E.	Revisión de Planes: concepto
13/02/78	629	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Zonas verdes y espacios libres: respeto: licencias en contrario: nulidad
15/03/78	1162	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Transcurso del tiempo sin desarrollar un Plan: caducidad: improcedente
18/03/78	1183	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza jurídica: obligatoriedad: Administración y particulares; vigencia indefinida: revisión periódica
01/04/78	857	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: limitaciones legales: interpretación restrictiva; instalaciones parcialmente fuera de ordenación: obras en el resto: licencia procedente
24/04/78	1838	4ª	-	García Manzano P.	Terminación y aprobación de Planes: información pública: alcance: modificaciones que no alteran la concepción del Plan: audiencia indiscriminada
05/06/78	2721	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Zonas verdes y espacios libres: Ley 158/63: modificación: requisitos legales: competencia: falta de: nulidad: conservación de actos válidos
27/06/78	3097	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Zonas verdes y espacios libres: respeto: edificio ubicado parcialmente en zona verde: conservación y legalización: alcance: la parte del edificio que no invade
13/11/78	4110	4ª	-	Gabaldón López J.	Cámara de la Propiedad: naturaleza jurídica; legitimación para ejercitar acción pública de la Ley del Suelo
13/11/78	4110	4ª	-	Gabaldón López J.	Cámaras de la propiedad urbana: naturaleza jurídica; legitimación para ejercitar acción pública de la Ley del Suelo
26/12/78	4592	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Edificios e instalaciones fuera de ordenación: obras de reparación de escasa entidad necesarias, debidas a un incendio: procedencia: licencia para su realización

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
26/01/79	470	4ª	-	Martín Martín P.	Modificación de Planes: trámites y procedimiento: formación
30/01/79	235	4ª	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Planes de Urbanismo: naturaleza jurídica: modificación: requisitos: régimen urbanístico del suelo: derecho de propiedad
31/01/79	538	4ª	-	Vidal Gutiérrez F.	Edificaciones ruinosas: declaración de ruina: supuestos legales: basta uno solo
02/02/79	3278	4ª	-	Díaz Emil E.	Normas Subsidiarias del Planeamiento: naturaleza jurídica: normativa
19/04/79	1586	4ª	-	Gabaldón López J.	Zonas verdes y espacios libres previstos en el Plan: Ley 158/63: modificación: motivación: procedimiento: requisitos legales: falta de: nulidad radical
08/05/79	2387	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Vigencia indefinida de los Planes: seguridad y estabilidad
11/05/79	2450	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Modificación de Planes: procedimiento: supuestos legales; Modificación: zonas verdes y espacios libres (Ley 158/63): transformación de zonas verdes deportivas, de recreo
22/05/79	3460	4ª	-		Vigencia indefinida de los Planes: seguridad y estabilidad
22/05/79	2879	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Modificación de Planes: zonas verdes y espacios libres: régimen legal: competencia del Consejo de Ministros: criterio: modificación sustancial insignificante: aparcamientos subterráneos en espacios libres
30/05/79	2612	4ª	-	Botella y Taza A.	Normas de Ordenación Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento: naturaleza jurídica: rango normativo
22/01/80	954	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Modificación de Planes Generales: subsistencia de Planes Parciales anteriores: requisitos; intervención en la edificación: licencia: abuso de derecho: inexistencia
27/02/80	2015	4ª	-	Martín Martín P.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
11/03/80	1085	4ª	-	Gabaldón López J.	Proyectos de Urbanización: contenido
18/03/80	2204	4ª	-	Ponce De León y Belloso J.L.	Efecto de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
27/03/80	2246	4ª	-	Garraida Valcárcel J.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
05/06/80	3415	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
29/09/80	3463	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Planes de Urbanismo: naturaleza jurídica; vigencia indefinida; modificación: requisitos: "contrarius actus"

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
29/09/80	3463	4ª	-	Martín del	
03/10/80	3829	4ª	-	Díaz Emil E.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
03/10/80	3831	4ª	-	Gabaldón López J.	Formación de Planes: Actos preparatorios: suspensión de licencias temporalmente para Plan General: nueva suspensión para Plan Parcial
21/10/80	3926	4ª	-	Gordillo García M.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
05/11/80	4315	4ª	-	Medina Balmaseda E.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
11/11/80	4416	4ª	-	Gordillo García M.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
17/11/80	4540	4ª	-	Fernández Tejedor F.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza jurídica: publicación: régimen legal: impugnación directa: procedencia
30/11/80	3497	4ª	-	Gabaldón López J.	Estudio de Detalle: misión humilde de adaptación y complemento
22/12/80	553/81	4ª	-	Gabaldón López J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: zonas afectadas
24/12/80	993/81	4ª	-	Gabaldón López J.	Modificación de espacios libres y zonas deportivas del Plan General revisado, acordada por órgano manifiestamente incompetente y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento: invalidez
24/12/80	993/81	4ª	-	Gabaldón López J.	Plan General de Ordenación Urbana de Gerona y zona de influencia: modificación espacios libres y zonas deportivas del Plan General revisado: prescindiendo del procedimiento: invalidez
02/01/81	170	4ª	-	Gordillo García M.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
20/01/81	180	4ª	-	Medina Balmaseda E.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
21/01/81	181	4ª	-	Díaz Emil E.	Estudio de Detalle: misión humilde de adaptación y complemento: carecen en absoluto de carácter innovativo
02/02/81	436	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Zonas verdes y espacios libres: establecidos en licencias de construcción: modificación: requisitos
06/02/81	558	4ª	-	Díaz Emil E.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
17/02/81	1128	4*	-	Medina Balmaseda E.	Edificios fuera de ordenación: prohibición de aumento de volumen: afecta a todo el edificio: no sólo a la parte que motivase quedar fuera de ordenación
17/03/81	1803	4*	-	Ruiz Jarabo y Ferrán J.M*	Zonas verdes y espacios libres: Ley 158/63: modificación: requisitos legales: doctrina general
03/04/81	1815	4*	-	Gordillo García M.	Modificación de Planes: incremento del volumen de edificación: requisitos: previsión de mayores espacios libres: falta de: invalidez
14/04/81	2198	4*	-	Ruiz Jarabo y Ferrán J.M*	Modificación de Plan General por Plan Parcial: requisitos
25/05/81	2147	4*	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Régimen urbanístico del suelo: derecho de propiedad: naturaleza jurídica; limitaciones urbanísticas: indemnización: interpretación restrictiva
23/06/81	2732	4*	-	Medina Balmaseda E.	Suspensión de licencias temporal para zonas cuyas determinaciones supongan modificación: medida cautelar
01/07/81	3152	4*	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Plan Parcial: principio de jerarquía de las normas: subordinación a Plan General
22/10/81	4633	4*	-	Ruiz-Jarabo y Ferrán J.M*	Espacios libres para parques y jardines públicos en proporción adecuada a necesidades colectivas: elementos determinantes: doctrina general; calificación del suelo: Plan Parcial: subordinación a Plan General
09/11/81	5025	4*	-	Botella y Taza A.	Suspensión del otorgamiento de licencias: alcance: no a expedientes resueltos: no a solicitudes posteriores
11/11/81	5056	4*	-	Botella y Taza A.	Estudio de Detalle: ocupa el último escalón del bloque ordinamental del planeamiento
13/11/81	4147	4*	-	Reyes Monterreal J. M*	Licencia concedida erróneamente: construcción en zona verde: nulidad: demolición de obras: daños y perjuicios: indemnización: requisitos: doctrina legal
17/11/81	5145	4*	-	Marín Ruiz V.	Formación de Planes: actos preparatorios: aprobación inicial: suspensión de licencias temporalmente: denegación de licencia procedente
24/11/81	5299	4*	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Vigencia de Planes: ius variandi de la Administración: régimen legal; interés público: concepto jurídico indeterminado
28/11/81	5331	4*	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Estudio de Detalle: último escalón del bloque ordinamental del planeamiento
07/12/81	5769	4*	-	Reyes Monterreal J.M*	Edificios fuera de ordenación: limitaciones urbanísticas: interpretación restrictiva

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
09/12/81	5378	4ª	-	Díaz Emil E.	Vigencia de los Planes: indefinida: principio de seguridad jurídica
27/01/82	364	4ª	-	Botella y Taza A.	Régimen urbanístico del suelo: derecho de propiedad: ejercicio: limitaciones urbanísticas: naturaleza jurídica
01/02/82	773	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Modificación de Planes: derecho a indemnización: régimen legal
03/02/82	700	4ª	-	Santolaya Sánchez R.	Modificación del Plan General y revisión: distinción; Modificación: incremento de volumen de edificación: requiere: previsión de mayores espacios libres
15/02/82	1392	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.Mª	Edificaciones fuera de ordenación: obras de aumento de volumen: licencia municipal: improcedente
25/02/82	967	4ª	-	Pérez Gimeno R.	Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: naturaleza jurídica: normativa: formación y aprobación: procedimiento aplicable
17/03/82	2134	4ª	-	Gordillo García M.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
22/03/82	2320	4ª	-	Medina Balmaseda E.	Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: naturaleza jurídica: normativa
30/03/82	2355	4ª	-	Santolaya Sánchez R.	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
05/04/82	2378	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.Mª	Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
27/04/82	3976	4ª	-	Delgado-Iribarren Negrão M.	Suspensión del otorgamiento de licencias: indemnización a peticionarios de licencias solicitadas antes de la publicación: daños y perjuicios
04/05/82	3072	4ª	-	Díaz Emil E.	Vigencia de los Planes: revisión: potestad de la Administración: límites: principios rectores
12/05/82	3981	4ª	-	Delgado-Iribarren Negrão M.	Plan Parcial: modificación de Plan General acumulada: inexcusable cumplimiento de cada uno de los procedimientos
14/05/82	3396	4ª	-	Díaz Emil E.	Estudio de Detalle: respeto y absoluta inmutabilidad de las directrices y precisiones genéricas del Plan
19/05/82	3987	4ª	-	Marín Ruiz V.	Vigencia de Planes: principio de seguridad jurídica: legalidad de alteraciones: carga de la prueba
26/05/82	4139	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Vigencia de los Planes: indefinida; Modificación y revisión de Planes: facultades de la Administración: doctrina general:

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					prevalencia del interés público sobre el privado
02/06/82	4182	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Modificación de Planes: "ius variandi" de la Administración: doctrina general: derechos adquiridos: situaciones consolidadas con cobertura legal; Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de Barcelona: régimen de suelo urbano: respeto a determinaciones anteriores
16/06/82	4808	4ª	-	Martín Ruíz V.	Suspensión del otorgamiento de licencias: imposibilidad de nueva suspensión con idéntica finalidad: Planes de distinta naturaleza: procedencia
02/07/82	5257	4ª	-	Delgado-Iribarren Negrão M.	Zonas verdes y espacios libres: modificación y revisión de Planes: distinción: doctrina legal
06/07/82	5345	4ª	-	Martín Martín P.	Vigencia indefinida: no puede entenderse en sentido estático: no impide la modificación o revisión cuando nuevos criterios aconsejen su actualización; "ius variandi" de la Administración: límites: derechos adquiridos: inexistencia
06/07/82	5347	4ª	-	Martín Martín P.	Modificación por razón del planeamiento: "ius variandi" de la Administración: doctrina: derechos adquiridos: no constituyen límite
06/07/82	5345	4ª	-	Martín Martín P.	Modificación de Planes: trámites y procedimiento: formación
13/07/82	5404	4ª	-	Reyes Monterreal J.M.	Suspensión de licencias temporalmente: licencia instada: indemnización: alcance
15/07/82	5423	4ª	-	Martín Martín P.	Estudio de Detalle: formulación: cuando resulte necesario para adaptar o complementar las determinaciones del Plan General respecto del suelo urbano y del Plan Parcial en cuanto al suelo urbanizable programado
15/07/82	5425	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: interés público: discrecionalidad técnica: revisión jurisdiccional
17/09/82	5465	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: interés público: discrecionalidad técnica: revisión jurisdiccional
17/09/82	5464	4ª	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Terreno residual de principal edificado, calificado como "Parques y jardines actuales" conforme a Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana: improcedente
20/09/82	8148	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Zonas verdes y espacios libres: revisión
20/09/82	5467	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: interés público: discrecionalidad técnica: revisión jurisdiccional: respeto a los derechos adquiridos: doctrina general

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
24/09/82	5498	4ª	-	Díaz Eimil E.	Estudio de Detalle: completar el señalamiento de alineaciones y rasantes en desarrollo y concreción de las Normas Subsidiarias del Planeamiento: necesario
28/09/82	5519	4ª	-	Díaz Eimil E.	Revisión y modificación: "ius variandi" de la Administración: respeto a los derechos adquiridos: doctrina general
28/09/82	5518	4ª	-	Santolaya Sánchez R.	Suspensión del otorgamiento de licencias: imposibilidad de reiteración de suspensión con idéntica finalidad: doctrina general
19/10/82	6403	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Modificación de Planes: trámites y procedimiento: formación
19/10/82	6404	4ª	-	Pérez Gimeno R.	Zonas verdes y espacios libres: revisión y modificación de Planes: régimen jurídico; régimen urbanístico del suelo: ejercicio del derecho de propiedad: limitaciones: indemnización: régimen jurídico
20/10/82	6413	4ª	-	Martín Martín P.	Estudio de Detalle: último escalón del bloque ordinamental urbanístico
29/10/82	6453	4ª	-	Martín Martín P.	Vigencia indefinida de los Planes: no puede entenderse en sentido estático: "ius variandi" de la Administración: prevalencia del interés público sobre el privado
29/10/82	6454	4ª	-	Martín Martín P.	Planes de Ordenación Urbana: vigencia indefinida: sinónimo de perpetuación: improcedente
29/10/82	6452	4ª	-	Díaz Eimil E.	Potestad innovadora de la Administración: no encuentra límite en los derechos adquiridos al amparo de un Plan anterior en vía de ejecución
07/12/82	3352	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	D derogación de Plan anterior: "ius variandi" de la Administración: discrecionalidad técnica: derechos adquiridos: improcedencia
07/12/82	7949	4ª	-	Reyes Monterreal J. Mª	Formación de Planes: actos preparatorios: suspensión de licencias: finalidad: determinación del territorio afectado: omisión: ineficacia
13/12/82	7957	4ª	-	Medina Balmaseda E.	La situación jurídica que dimana de un Plan no confiere a los propietarios del suelo derechos adquiridos
20/01/83	253	ci	-	Castro García J.	Planes de Ordenación Urbana: origen del derecho de propiedad
25/01/83	309	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Vigencia de los Planes: indefinida: "ius variandi" de la Administración; Discrecionalidad de la Administración: revisión jurisdiccional: alcance

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
31/01/83	2718	4ª	-	Delgado-ribarren Negro M.	Modificación y revisión de Planes: diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres: aprobación por Consejo de Ministros: supuesto legal
09/02/83	957	ci	-	Castro García J.	Planes de Ordenación Urbana: origen del derecho de propiedad
16/03/83	2726	4ª	-	Marín Ruíz V.	Potestad innovativa de la Administración: Derechos adquiridos: inexistencia: doctrina general
07/04/83	2077	4ª	-	Martín Martín P.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida
23/04/83	2236	4ª	-	Martín Martín P.	"Ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos: doctrina general
23/04/83	2859	4ª	-	Martín Martín P.	Régimen Urbanístico del Suelo: "ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos; aprovechamiento medio; la revisibilidad de los Planes incide sobre Planes en ejecución e incluso agotados
25/04/83	2275	4ª	-	Martín Martín P.	Planeamiento nuevo: elección de modelo territorial distinto y destino urbanístico: no puede encuadrarse como modificación sino como revisión; régimen urbanístico del suelo: derechos adquiridos: los Planes como normas pueden derogar o modificar: indemnización: doctrina legal
27/04/83	2279	4ª	-	Díaz Emil E.	Zonas verdes y espacios libres: procedimiento del artículo 50: modificación: procedente: revisión: improcedente
29/04/83	2283	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión del planeamiento: "ius variandi" de la Administración
29/04/83	2857	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.Mª	Suspensión del otorgamiento de licencias: no afecta a licencias ya concedidas: solicitud de devolución de tasas e importe del proyecto: improcedencia
04/05/83	2884	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Modificación de Planes: facultades de la Administración: doctrina general; Ius variandi de la Administración: interés público: nunca puede justificar una actuación arbitraria o irracional
31/05/83	3467	4ª	-	Martín Martín P.	Vigencia indefinida de los Planes: facultades innovativas: unidad de doctrina
29/06/83	3675	4ª	-	Medina Balmaseda E.	Diferencias entre obras de urbanización y obras ordinarias
08/07/83	4026	4ª	-	Marín Ruíz V.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: limitaciones urbanísticas: interpretación restrictiva; obras: requisitos: no impide las de distribución o adaptación de un edificio o parte de

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					él al destino previsto y que no implique aumento de volumen; petición de licencia para construir apartamentos en el ático: ni aumento de volumen, ni consolidación en local: denegación: improcedente
21/09/83	4527	4ª	-	Nedina Balmaseda E.	Zonas verdes y espacios libres: modificación: requisitos: régimen legal: dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado: omisión: nulidad de actuaciones
28/09/83	5784	4ª	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Planes de Ordenación Urbana: principio de jerarquía: quebrantamiento: nulidad
06/10/83	5069	4ª	-	Botella y Taza A.	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración antes de finalizar el plazo de cinco años: distinta finalidad: procedencia
26/10/83	5269	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Revisión de Planes: quince años desde su aprobación; "Ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos: inexistencia
14/11/83	6008	4ª	-	Gutierrez de Juana S.	Errores: materiales o de hecho: doctrina legal
24/11/83	6632	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.Mª	Modificación del Plan General: trámites y procedimiento: formación
30/11/83	6104	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	"Ius variandi" de la Administración: encuentra fundamento en el carácter normativo de los Planes
09/12/83	6269	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Planes de Ordenación Urbana: principio de jerarquía: invulnerable: respeto y sumisión respecto de los vigentes de superior rango y nivel
13/12/83	6337	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Suspensión del otorgamiento de licencias: licencia instada con anterioridad: indemnización: costo oficial del proyecto y tasas municipales
15/12/83	6012	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración: falta de identidad: distinta naturaleza: procedente
24/01/84	487	4ª	-	Delgado Iribarren Negrão W.	Plan Parcial y Plan General: modificación: simultánea: procedencia
21/02/84	1086	4ª	-	Díaz Emil E.	"Ius variandi" de la Administración: discrecionalidad: requisitos y límites: control judicial: alteración improcedente; prevalencia del interés general sobre el particular
21/02/84	2443	4ª	-	Delgado Iribarren y Negrão W.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración
24/02/84	2620	4ª	-	Marín Ruiz V.	"Ius variandi" de la Administración: límites: derechos adquiridos: ceden ante los fines públicos: prevalencia del

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					interés general sobre el particular
03/03/84	1277	4ª	-	Martín Martín P.	Potestad modificadora de los Planes: derechos adquiridos: límite: improcedente.
03/03/84	1277	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión de Planes: daños y perjuicios: indemnización: pretensión principal y autónoma: improcedencia salvo que se plantee el tema de reparto equitativo de cargas: falta de pretensión de anulación del acto aprobatorio de la revisión; la potestad modificadora de los Planes no tiene límite en el respeto a los derechos adquiridos
08/03/84	1385	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Modificación del Plan General: "ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos
21/03/84	1393	4ª	-	Díaz Eimil E.	Plan Especial de Reforma Interior: cambio de uso en suelo urbano que no modifica la estructura fundamental del Plan General: procedencia: clasificación del suelo: y calificación: distinción
09/04/84	1985	4ª	-	Martín Martín P.	"Ius variandi" de la Administración: no encuentra límite en los derechos adquiridos; Modificabilidad o revisibilidad: inciden sobre Planes en ejecución o agotados
09/04/84	1985	4ª	-	Martín Martín P.	Potestad modificadora de los Planes: derechos adquiridos: límite: improcedencia; Efectos de la aprobación de los Planes: obligatoriedad: Administración y particulares
09/04/84	1985	4ª	-	Martín Martín P.	Reservas de dispensación: improcedencia; Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos: indemnización: requisitos
10/04/84	2564	4ª	-	Gordillo García M.	Revisión de Planes: suspensión de Planes: supuesto distinto de la suspensión del otorgamiento de licencias
27/04/84	2182	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites: doctrina general
27/04/84	2181	4ª	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites; Régimen urbanístico del suelo: modificación de calificación del Plan Parcial: "ius variandi" de la Administración
30/04/84	4589	4ª	-	Gordillo García M.	Daños y perjuicios dimanantes de la aplicación o ejecución del Plan alterado: detrimento económico: indemnización: procedente
08/05/84	2634	4ª	-	Martín Martín P.	Edificios fuera de ordenación: obras de aumento de volumen: legalización improcedente: demolición

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
22/05/84	3122	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J. Mª	Suspensión del otorgamiento de licencias: indemnización: coste oficial del proyecto y tasas municipales
08/06/84	3455	4ª	-	Hierro Echevarría A.	Acción pública para exigir la observancia de la Ley y de los Planes de Urbanismo: plazo de ejercicio; Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo: impugnación indirecta del Plan: procedencia: principio de jerarquía normativa; Plan Parcial: finalidad: improcedencia de modificar determinaciones del Plan General
25/06/84	4638	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Planes de Ordenación Urbana: eficacia general y obligatoriedad: Administración y particulares
06/07/84	4663	4ª	-	Díaz Emil E.	Tramitación simultánea en procedimiento único de modificación del Plan General y de aprobación de Plan Especial: nulidad
19/07/84	4534	4ª	-	Gordillo García M.	Estudio de Detalle: Planeamiento derivado, ejecutivo, de función complementaria de las determinaciones del Plan General y Parcial: que no integra propiamente un escalón de ordenación propio e independiente
18/09/84	4682	4ª	-	Díaz Emil E.	Plan Especial de Reforma Interior: improcedencia de modificar la estructura fundamental del Plan General: cambio de calificación del suelo: modificación de usos pormenorizados: equipamientos comunitarios: procedencia
06/10/84	2569	4ª	-	Gordillo García M.	Zonas verdes y espacios libres anteriores al Plan: revisión o planificación "ex novo": intervención del Consejo de Ministros: no necesaria; vinculación singular: carácter excepcional de la norma
30/10/84	6202	4ª	-	Botella y Taza A.	Proyecto de obras: naturaleza jurídica: finalidad: distinción con proyecto de urbanización
30/10/84	5594	4ª	-	Delgado-Iribarren Negrón M.	Formación y aprobación de Planes: actos preparatorios: suspensión del otorgamiento de licencias: licencia solicitada antes de la publicación: indemnización: procedente: alcance
31/10/84	6203	4ª	-	Botella y Taza A.	Estudio de Detalle: sirve de especificación o detalle al Plan General o Plan Parcial: pretende colmar un vacío de ordenación urbana adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes: ilegal
11/11/84	5388	4ª	-	Martín Martín P.	Estudio de Detalle: preexistencia del Plan o Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: que constituyan su antecedente necesario: carcen en absoluto de carácter innovativo

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
12/11/84	5770	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Formación y aprobación de Planes: actos preparatorios: suspensión de otorgamiento de licencias: medida cautelar
12/11/84	5388	4ª	-	Martín Martín P.	Estudio de Detalle: finalidad: doctrina general: contenido: doctrina general: que excede de las determinaciones del Plan General: nulidad
12/11/84	5388	4ª	-	Martín Martín P.	Estudio de Detalle: finalidad: doctrina general: contenido: doctrina general: que excede de las determinaciones del Plan General: nulidad
20/11/84	5793	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Edificios fuera de ordenación: obras de consolidación y reconstrucción: improcedencia
09/12/84	6221	4ª	-	Marín Ruíz V.	Formación y aprobació de Planes: actos preparatorios: suspensión del otorgamiento de licencias: solicitud de licencias con posterioridad: denegación procedente
10/12/84	6529	4ª	-	Gordillo García M.	Revisión: existencia de Planes anteriores: "ius variandi" de la Administración: no obstáculo; revisión de Planes: discrepancias con la realidad: procedente
11/12/84	6534	4ª	-	Hierro Echevarría A.	Suspensión del otorgamiento de licencias: Plan Especial: nueva suspensión en la misma zona por modificación de Plan General: procedencia: inexistencia: de idéntica finalidad
11/12/84	6673	4ª	-	Gutierrez de Juana S.	Planeamiento urbanístico: principios: doctrina general; Modificación de Planes: "ius variandi"
20/12/84	6704	4ª	-	Díaz Eimil E.	Plan Especial de Reforma Interior: contrario a Plan General: modificación esencial en la clasificación del suelo y sistema de comunicación: aprobación inicial: denegación procedente
28/12/84	427/85	4ª	-	Díaz Eimil E.	Plan Especial de Reforma Interior: límites: improcedencia de modificar la estructura fundamental del Plan General: cambio de calificación del suelo: modificación de usos pormenorizados: equipamientos en zona industrial: procedencia
03/01/85	431	4ª	-	Hierro Echevarría A.	Revisión de Planes: "ius variandi": límites: prevalencia del interés general sobre el particular; Derechos adquiridos: doctrina general
03/01/85	429	4ª	-	Delgado-Iribarren Negrão M.	Formación y aprobación de Planes: información pública: plazo: último día inhábil: prórroga al primer día hábil siguiente
25/01/85	881	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
07/02/85	2594	4ª	-	Delgado Iribarren Negrão M.	Planes de Ordenación: posibilidades de rectificación o modificación

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
11/02/85	1014	4ª	-	Gutierrez de Juana S.	Formación y aprobación de los Planes: suspensión del otorgamiento de licencias: medida cautelar
12/02/85	2597	4ª	-	Delgado-Iribarren Negrao M.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
05/03/85	1492	4ª	-	Martin Del Burgo y Marchán A.	Suspensión del otorgamiento de licencias: actos preparatorios: medida cautelar
06/03/85	2803	4ª	-	Delgado Iribarren Negrao M.	Estudio de Detalle: determinaciones: respeto a la existencia de alineaciones: de facto
07/03/85	1496	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: naturaleza jurídica: normativa; revisión de zonas verdes y espacios libres: procedimiento especial: improcedente: sólo modificación
09/03/85	1501	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.Mª	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: no impide su modificación o revisión cuando nuevos criterios o necesidades urbanísticas hagan necesaria su actualización
12/03/85	2202	4ª	-	Díaz Emil E.	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración: igual zona y planeamiento distinto antes de cinco años: procedente
25/03/85	2850	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Vigencia indefinida de los Planes: no impide su modificación o revisión: prevalencia del interés general sobre el particular: "ius variandi" de la Administración: límites
25/03/85	1640	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Modificación de Planes: incremento de volumen: previsión de mayores espacios libres: inexistencia: modificación improcedente: indiferente que la parcela sea de mínima extensión
28/03/85	1675	4ª	-	Díaz Emil E.	Suspensión del otorgamiento de licencias: solicitud posterior: denegación procedente
10/04/85	2197	4ª	-	Martín Martín P.	"Ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos: no constituyen límite
10/04/85	2197	4ª	-	Martín Martín P.	Plan Especial de Reforma Interior: no previsto en Plan General: modificación del uso del suelo urbano previsto: procedente
10/04/85	2196	4ª	-	Gutierrez de Juana S.	Planes de Urbanismo: y proyectos de obra aislada en suelo urbano: distinción: doctrina general
26/04/85	2239	4ª	-	Marín Ruiz V.	Estudio de Detalle: ocupa el último escalón del bloque ordinamental urbanístico
29/04/85	3529	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Estudio de Detalle: ocupan el último escalón del bloque ordinamental urbanístico: función de complemento, adaptación y desarrollo: función subordinada

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
30/04/85	3529	4ª	-	Reyes Monterreal J.M.ª	Estudio de Detalle: ocupa el último escalón del bloque ordinamental urbanístico
30/04/85	3529	4ª	-	Reyes Monterreal J.M.ª	Estudio de Detalle: ocupa el último escaló del bloque ordinamental urbanístico
03/05/85	6376	4ª	-	Reyes Monterreal J.M.ª	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción; Modificación de Planes: incremento de volumen edificable: previsión de mayores espacios libres en función del aumento de densidad de población
23/05/85	2942	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo: impugnación indirecta
03/06/85	3196	4ª	-	Martín Martín P.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: no puede entenderse en sentido estático
03/06/85	3196	4ª	-	Martín Martín P.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: no puede entenderse en sentido estático: redacción "ex novo": límites
09/07/85	3887	4ª	-	Martín Martín P.	Estudio de Detalle: último eslabón o nivel del planeamiento: deben mantener y respetar las determinaciones fundamentales del Plan: concretan o adaptan concretos detalles del Plan: creación de calle y supresión de zona verde: improcedente
19/07/85	5694	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.M.ª	Formación y aprobación de Planes: actos preparatorios: suspensión del otorgamiento de licencias: limitación temporal: no es aplicable si se trata de Planes de distinta naturaleza
21/09/85	5177	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión de Planes: concepto
25/09/85	5285	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Estudio de Detalle: función circumscriba y limitada a introducir detalles o requisitos que sólo tiendan a facilitar o garantizar el mejor cumplimiento de la tarea urbanística
26/09/85	5296	4ª	-	Gordillo García M.	Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo: jerarquía normativa; Plan Parcial: infracción Plan General: nulidad
07/10/85	5296	4ª	-	Gordillo García M.	Plan de Ordenación Urbana: carácter normativo
16/10/85	351/86	4ª	-	Reyes Monterreal J.M.ª	Revisión de Planes: "ius variandi": límites: derechos adquiridos
11/11/85	5549	4ª	-	Sánchez Andrade y Sal J.M.ª	Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento: cambio de zonificación o uso urbanístico de zona deportiva: procedimiento: falta de: anulación
16/12/85	655	4ª	-	González Navarro F.	Revisión de Planes: potestad innovadora: derechos adquiridos: inexistencia
16/12/85	654	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Revisión de Planes: cambio de calificació de terrenos: indemnización: requisitos: inexistencia

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
31/12/85	6553	4ª	-	Gordillo García W.	Plan Especial de Reforma Interior: estructura fundamental del Plan General: contenido: cambio de uso previsto en el Plan General: procedencia: de uso industrial a equipamientos comunitarios
24/01/86	1122	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Edificios e instalaciones fuera de ordenación: licencia de apertura de establecimiento destinado a exposición, venta y almacenamiento de muebles: denegación
16/03/86	2726	4ª	-	Marín Ruiz V.	Plan General Municipal de Ordenación Urbana de la Entidad Metropolitana de Barcelona: terrenos calificados de industriales en Plan Parcial precedente: modifiquen Plan General Metropolitano como espacio de protección de sistemas generales: potestad innovativa de la Administración: derechos adquiridos: inexistencia; Aprobación inicial, provisional y definitiva: rectificaciones introducidas: nueva exposición al público: no necesaria
24/03/86	2328	4ª	-	Gutierrez de Juana S.	Edificaciones ruinosas: declaración de ruina: supuestos legales: basta uno sólo; daño no reparable técnicamente por medios normales: agotamiento de la estructura y elementos básicos de edificio; coste de la reparación superior al 50% del valor actual del edificio de partes afectadas
25/04/86	2967	4ª	-	García Estartús J.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción; Espacios libres: no lo son: vías públicas o de comunicación: feria de muestras: uso lúdico comercial; "Ius variandi" de la Administración: límites: prevalencia del interés general sobre el particular
25/04/86	2967	4ª	-	García Estartús J.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
08/05/86	4392	4ª	-	Bruquera Manté A.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
14/05/86	4590	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Suspensión del otorgamiento de licencias: solicitud posterior: denegación procedente
20/05/86	3262	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
21/05/86	3265	4ª	-	Gutierrez de Juana S.	Plan Especial de Reforma Interior: improcedencia de modificar la estructura general del Plan General: compensación de volúmenes y reajuste de alineaciones: ámbito territorial discontinuo: procedencia: modificación de la calificación del suelo: procedencia
05/06/86	3292	ci	-	Albacar López J.L.	Planes de Ordenación Urbana: determinación del contenido del derecho de propiedad

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
16/06/86	3614	4ª	-	García Estartús J.	Planes de Ordenación Urbana: documentación: prevalencia de los normativo sobre lo gráfico; Plan Parcial sin previo Plan General: procedencia: documentación necesaria: falta de: nulidad
25/06/86	4889	4ª	-	González Navarro F.	Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo
25/06/86	4889	4ª	-	González Navarro F.	Plan Parcial: cambio de calificación de terrenos: improcedencia: prevalencia del Plan General
29/06/86	6777	4ª	-	Garayo Sánchez M.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
15/07/86	5105	4ª	-	González Navarro F.	Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: formación y aprobación: información pública: falta de: nulidad
24/07/86	6893	4ª	-	Martín Martín P.	Planes de Ordenación Urbana: revisión o modificación: finalidad
24/09/86	7066	4ª	-	González Navarro F.	Modificación simultánea Plan Parcial y Plan General: único expediente: improcedente
24/09/86	6087	4ª	-	Bruquera Manté A.	Estudio de Detalle: creación de viales públicos: hace zonificaciones: crea zonas verdes: establece redes generales de los servicios públicos: radicalmente ilegal
30/09/86	6102	4ª	-	Martín del Burgo y Marchán A.	Planes de Ordenación Urbana: doctrina general: vigencia indefinida; Plan Parcial: derogación por aprobación de Plan General: derechos adquiridos: inexistencia
03/10/86	6413	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: derechos adquiridos: inexistencia
14/10/86	7660	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Suspensión del otorgamiento de licencias: medida cautelar
20/10/86	6562	4ª	-	Martín Martín P.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida; Ius variandi de la Administración: límites: derechos adquiridos: inexistencia: prevalencia del interés general sobre el interés particular
29/10/86	7728	4ª	-	González Navarro F.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa: impugnación indirecta
06/12/86	1016	4ª	-	Garayo Sánchez M.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: límites: derechos adquiridos: amparados en Plan Parcial anterior en vías de ejecución: improcedencia
06/12/86	1016/87	4ª	-	Garayo Sánchez M.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: no perpetuación: Revisión de Planes: ius variandi: límites: derechos adquiridos amparados en Plan Parcial anterior en vías de ejecución: improcedencia
06/12/86	1016/87	4ª	-	Garayo Sánchez M.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida; Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites:

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					derechos adquiridos amparados en Plan Parcial anterior en vías de ejecución: improcedencia
16/12/86	1143/87	4ª	-	Garayo Sánchez M.	Modificación de Planes: finalidad; edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: suelo no urbanizable de especial protección agrícola: licencia para aumento de volumen y actividad industrial prohibida: denegación improcedente
30/01/87	2032	4ª	-	Martín Martín P.	Responsabilidad patrimonial de la Administración: anulación de licencia municipal: por causa no imputables al administrado: inexistencia de culpa o negligencia graves del administrado: indemnización: improcedente
03/02/87	2055	4ª	-	González Navarro F.	Planes de Ordenación Urbana: adaptación a la nueva Ley: revisión del planeamiento: ius variandi de la Administración: seguridad jurídica: derechos adquiridos: inexistencia: mecanismos indemnizatorios en ejecución del Plan
04/02/87	2066	4ª	-	Gordillo García M.	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración: acuerdo y publicación posterior
17/02/87	3203	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Modificación de Planes: solicitud por particular: denegación procedente: calificación de los terrenos: necesidad de impugnación del Plan que establece la calificación: utilización del Plan Especial previsto en el Plan General
24/02/87	3363	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: perpetuación: improcedente; Ius variandi de la Administración: doctrina general: derechos adquiridos: prevalencia del interés general sobre el particular
24/02/87	3363	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Efectos de la aprobación de los Planes: principio de vigencia indefinida: revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites: cambio de calificación: procedencia: momento de pretender la posible indemnización
06/03/87	5923	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Revisión de Planes: de Plan Parcial por Plan Especial: cambio en la clasificación del suelo: procedente: derechos adquiridos: indemnización: requisitos: aspectos que comprende
20/03/87	3787	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción
26/03/87	3946	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Revisión de Planes: suspensión de la vigencia del Plan revisado y entrada en vigor de Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento hasta que no se apruebe el Plan revisado
06/04/87	4237	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Planes de Ordenación Urbana: determinaciones: ius variandi de la Administración: límites
06/04/87	4237	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Planes de Ordenación Urbana: determinaciones: "ius variandi": límites: Plan General de Ordenación Urbana: procedimiento de

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					aprobación: exposición al público de trabajos preparatorios
08/04/87	4255	4ª	-	González Navarro F.	Zonas verdes y espacios libres: conversión en edificables por modificación de Planes Especiales: improcedencia
24/04/87	4757	4ª	-	García-Ramos Iturralde J.	Modificación de Planes: alteración de zonas verdes y espacios libres: improcedencia: limitaciones
12/05/87	5255	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Plan Parcial: revisión de Planes: "ius variandi": derechos adquiridos: requisitos: lesión de bienes o derechos: momento en que se produce: derecho al aprovechamiento urbanístico: sólo se obtiene una vez cumplidos los deberes impuestos por la ordenación: indemnización improcedente
10/06/87	6112	4ª	-	González Navarro F.	Modificación de Planes: ius variandi de la Administración: zonas verdes de nueva creación: procedencia: discrecionalidad: desviación de poder: prueba
25/06/87	6582	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Modificación de Planes: incumplimiento del procedimiento legalmente establecido: improcedencia
06/07/87	6679	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Plan Parcial: sustituye calificación "suelo urbanizable programado. Desarrollo urbano intensivo" por "zona verde privado protegido en suelo urbano": procedencia
07/07/87	6861	4ª	-	Gordillo García M.	Suspensión del otorgamiento de licencias: licencia ya solicitada: indemnización: requisitos
17/07/87	7527	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Plan Especial de Reforma Interior: no previsto en Plan General: modificación: límites: diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres: procedencia: competencia: falta de: nulidad
01/09/87	7714	4ª	-	De Oro-Pulido López M.	Ius variandi de la Administración: procedencia
29/09/87	8267	4ª	-	Gordillo García M.	Suspensión del otorgamiento de licencias: procedencia: licencia solicitada con anterioridad a la suspensión: indemnización: límites
30/09/87	8277	4ª	-	González Navarro F.	Modificación de Planes: requisitos: interés público de la modificación: prevalencia del interés general sobre el particular
06/10/87	8301	4ª	-	González Navarro F.	Planes de Ordenación Urbana: soluciones urbanísticas: procedencia: discrecionalidad técnica: límites: jurisdicción contencioso-administrativa: naturaleza revisoria
07/10/87	8313	4ª	-	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: concepto
13/10/87	8216	4ª	-	García Estartús J.	Modificación de Planes: procedimiento: formación
14/10/87	8656	4ª	-	González Navarro F.	Zonas verdes y espacios libres: distinción: modificación de Planes: reducción de zonas verdes sin seguir el procedimiento

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					establecido
28/10/87	9190	4*	-	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: concepto
16/11/87	9220	4*	-	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: doctrina general: "ius variandi": contenido mínimo: falta de regulación de uso del suelo urbanos y de la edificación: procedencia: indemnización: improcedente
05/12/87	9363	4*	-	Bruguera Manté A.	Estudio de Detalle: determinaciones: límites: improcedencia de alterar el aprovechamiento fijado por las Normas Subsidiarias: creación de zonas verdes públicas: improcedencia: creación o prolongación de nuevos viales ajenos a las estrictas vías interiores: improcedente
06/12/87	1016	4*	-	Garayo Sánchez M.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: no sinónimo de perpetuación
21/12/87	9687	4*	-	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa
22/12/87	9696	4*	-	González Navarro F.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: obras de consolidación: procedencia sino estuviere prevista
30/12/87	9947	4*	-	Gordillo García M.	Plan Especial de Reforma Interior: independiente, autónomo: respeto a la estructura fundamental del Plan General: procedente
22/01/88	334	4*	-	García Estatús J.	Modificación y revisión de Planes: distinción; Procedimiento: formación de Planes
06/02/88	783	4*	-	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: modelo territorial: discrecionalidad: límites: prevalencia del interés general sobre el particular
06/02/88	783	4*	-	Delgado Barrio F.J.	Modificación de Planes: incremento de volumen de edificación: previsión de mayores espacios libres
07/03/88	1786	4*	-	Bruguera Manté A.	Modificación por simple acuerdo municipal: improcedente
12/03/88	1998	4*	-	Bruguera Manté A.	Formación y aprobación de Planes: información pública: finalidad: aprobación definitiva: publicación: notificación personal: propietario al que se cambia calificación de la finca en aprobación provisional: falta de notificación: anulación
14/03/88	2156	4*	-	Martín Martín P.	Plan Especial de Reforma Interior: determinaciones: límites: estructura fundamental del Plan General: cambio de calificación de los terrenos: variación del trazado del vial: procedencia
14/03/88	2165	4*	-	Reyes Monterreal J.M.	Suspensión del otorgamiento de licencias: medida cautelar
16/03/88	2173	4*	-	García-Ramos Iturralde J.	Formación y aprobación de Planes: actos preparatorios: suspensión del otorgamiento de licencias: por segunda ocasión en la misma zona antes de transcurridos cinco años: suspensión procedente:

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					falta de identidad: y del ámbito territorial
18/03/88	2182	4ª	-	García Estatús J.	Modificación de Planes: incremento de volumen edificable: incremento proporcional de espacios libres: públicos o privados: falta de: aprobación improcedente
28/03/88	2448	4ª	-	Martín Martín P.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: punto de mira en común: interés general
29/03/88	2278	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Zonas verdes y espacios libres: diferente zonificación o disminución: inexistencia: en revisión de Planes: inaplicación del artículo 50 LS
15/04/88	3073	4ª	-	González Navarro F.	Zonas verdes y espacios libres: alteración por Plan Parcial: nulidad: denegación de aprobación definitiva de Estatutos y Bases de Actuación de Junta de Compensación
15/04/88	3079	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: medida cautelar: no afecta a licencias otorgadas por silencio positivo: transcurso de tres meses desde la solicitud
15/04/88	3079	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: medida cautelar: no afecta a licencias otorgadas por silencio positivo: transcurso de tres meses desde la solicitud de licencia
10/05/88	3740	4ª	-	Bruquera Manté A.	Modificación de Planes: procedimiento: formación de Planes
13/05/88	3746	4ª	-	García Estatús J.	Tramitación simultánea pero separada de Plan General y Plan Parcial: procedente
30/05/88	3976	4ª	-	Barrio Iglesias J.	Planes de Ordenación Urbana: ius variandi de la Administración: prevalencia del interés general sobre el particular
09/06/88	5080	4ª	-	Gordillo García M.	Estudio de Detalle: último escalón del bloque ordinamental urbanístico: determinaciones: límites: diferente zonificación de zonas verdes: alteración de aprovechamiento y uso urbanístico de las parcelas: improcedente
09/07/88	5949	4ª	-	Barrio Iglesias J.	Estudio de Detalle: último escalón del bloque ordinamental urbanístico: derivado, ejecutivo, función complementaria
15/07/88	5904	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Suspensión de la vigencia de los Planes: efecto: suspensión del otorgamiento de licencias
18/07/88	5910	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Calificación de terrenos: "ius variandi" de la Administración: cambio de calificación: procedencia; Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: rectificaciones no sustanciales: nueva información pública no necesaria

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
23/09/88	7250	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa de los Planes: justificación del ius variandi de la Administración
26/09/88	7257	4ª	-	García Estartús J.	Revisión de Planes: concepto
27/09/88	7265	4ª	-	De Oro-Pulido López M.	Modificación de Planes: procedencia: formación de Planes
27/09/88	7265	4ª	-	De Oro-Pulido López M.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa: vigencia indefinida: ius variandi
17/10/88	7760	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Plan Parcial: altera clasificación y calificación establecida en Plan Comarcal: nulidad
17/10/88	7841	4ª	-	Esteban Alamo P.	Modificación de Planes: evasión del procedimiento: nulidad
26/10/88	8232	4ª	-	Martín Del Burgo y Marchán A.	Suspensión del otorgamiento de licencias: solicitud posterior: denegación: improcedente
07/11/88	8783	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: finalidad: carácter normativo: justificación del ius variandi de la Administración
07/11/88	8637	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: solicitud posterior: al acuerdo de suspensión y anterior a su publicación: denegación: improcedencia
16/11/88	9097	4ª	-	Gordillo García M.	Reducción en revisión de Planes: procedencia: no necesidad de concurrencia de los requisitos previstos para la modificación de Planes
20/12/88	10170	4ª	-	Esteban Alamo P.	Estudio de Detalle: derivado, ejecutivo, de carácter no necesario y de función complementaria de las determinaciones del Plan General y del Plan Parcial
20/12/88	9978	4ª	-	Barrio Iglesias J.	La ordenación del uso de los terrenos no confiere derecho a indemnización: principio general: excepciones
22/12/88	10223	4ª	-	Martín Martín P.	Formación y aprobación de Planes: aprobación inicial: suspensión del otorgamiento de licencias: suspensión anterior con motivo de instrumento de planeamiento distinto: procedencia: indemnización en solicitud de licencia
16/01/89	388	4ª	-	Martín Martín P.	Modificación de Planes: evasión del procedimiento: nulidad
31/01/89	595	4ª	-	Bruquera Manté A.	Revisión de Planes: alteración de zonas verdes y espacios libres: no aplicación del procedimiento previsto para la modificación cualificada
13/02/89	1116	4ª	-	García Estartús J.	Plan Especial de Reforma Interior: improcedencia de modificar la

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					estructura general del Plan General
13/02/89	1115	4ª	-	Reyes Monterreal J.Mª	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: doctrina general: interés público
25/02/89	1299	4ª	-	Jiménez Hernández J.I.	Planes de Ordenación Urbana: jerarquía normativa; Plan Parcial: improcedencia de contener prescripciones contrarias al Plan General; Plan Especial de Reforma Interior: aprobación definitiva: órgano competente: finalidad: disminución de alturas máximas: procedencia
27/02/89	1706	3ª	1ª	Reyes Monterreal J.Mª	Modificación de Planes: clases: cualificadas y residuales; Revisión del Plan: y modificación del Plan: distinción
28/02/89	1368	4ª	-	Delgado Barrio F.J.	Efectos de la aprobación de los Planes: vigencia indefinida: doctrina general; Revisión de los Planes: ius variandi: discrecionalidad: límites: derechos adquiridos: inexistencia
13/03/89	1981	3ª	1ª	González Navarro F.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: expropiación no prevista: obras: procedencia
20/03/89	2246	3ª	1ª	Barrio Iglesias J.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa: ius variandi de la Administración: doctrina general
20/03/89	2240	3ª	1ª	Delgado Barrio F.J.	Derecho de propiedad: carácter estatutario
06/05/89	3846	3ª	1ª	García Estartús J.	Estudio de Detalle: subordinado, ejecutivo, derivado, de función complementaria, introduce detalles o requisitos que faciliten la tarea urbanística
23/05/89	3983	3ª	1ª	Barrio Iglesias J.	Ius variandi de la Administración: no vinculado a anteriores determinaciones: inexistencia de derechos adquiridos
31/05/89	4116	3ª	1ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: no queda afectado por sentencia firme: derechos adquiridos: Plan Parcial aprobado definitivamente: indemnización improcedente: necesidad de que se encuentre en la fase final de ejecución y que la modificación afecte a propietarios que hubieran cumplido sus cargas sin obtener beneficio
01/06/89	5533	3ª	1ª	Gordillo García M.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: obras de reforma interna: procedencia
16/06/89	4726	3ª	1ª	García Estartús J.	Planes de Urbanismo: naturaleza jurídica: instrumento de ejecución de obras; revisión de Planes: indemnización: supuestos en que procede
17/06/89	4732	3ª	1ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo: Revisión del Plan General: ius variandi de la Administración

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
20/06/89	4867	3ª	1ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites: doctrina general: distinto tratamiento a terrenos en que se halla instalada una estación de servicio: procedencia: inexistencia de infracción del principio de igualdad: indemnizaciones
27/06/89	4902	3ª	1ª	Bruguera Manté A.	Modificación de Planes Generales: "ius variandi" de la Administración: indemnización improcedente
04/07/89	5581	3ª	1ª	De Oro-Pulido López M.	Planes de Ordenación: vigencia indefinida: en sentido inmovilista: improcedente
18/07/89	5982	3ª	1ª	Jiménez Hernández J.I.	Edificios e instalaciones fuera de ordenación: obras de conservación: obras puntuales: no precisan el desalojo del edificio: procedentes
27/09/89	6710	3ª	1ª	Reyes Monterreal J.M.	Proyecto de Urbanización: naturaleza jurídica: supuestos de impugnabilidad: doctrina general: impugnación indirecta de delimitación de Unidad de Actuación, proyecto, bases, estatutos de Compensación: improcedencia
07/10/89	7332	3ª	1ª	Reyes Monterreal J.M.	Revisión de Planes: concepto
10/10/89	7351	3ª	1ª	García-Ramos Iturralde J.	Formación y aprobación de Planes: información pública: finalidad: alegante: no ostenta la condición de interesado: aprobación definitiva: subsanación de deficiencias
24/10/89	7484	3ª	1ª	Esteban Alamo P.	Plan Especial de Reforma Interior: no puede sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumento de ordenación integral del territorio
06/11/89	8171	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Modificación por simple acuerdo municipal: improcedente
13/11/89	8186	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Vigencia de los Planes: artículo 70 LBRL: vacatio legis: quince días hábiles
13/11/89	8186	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: publicación: entrada en vigor: "vacatio legis"
29/11/89	8371	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Plan General Municipal de Ordenación Urbana: definición del interés público urbanístico: suelo urbano: regulación detallada del uso de los terrenos
07/12/89	9114	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Estudio de Detalle: tramitación simultánea a la revisión de las Normas Subsidiarias: procedente
19/12/89	9212	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración: idéntica finalidad: inexistencia
26/12/89	9834	3ª	6ª	De Oro-Pulido y López M.	Revisión de Planes: vinculación singular: indemnización: carácter excepcional
27/12/89	9227	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Modificación de Planes: y Revisión de Planes: idéntico procedimiento: formación de Planes

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
24/01/90	352	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Edificios e instalaciones fuera de ordenación: obras que suponen aumento de volumen, modernización o incremento de valor de expropiación: licencias: denegación procedente: interpretación restrictiva
30/01/90	362	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Silencio administrativo positivo: finalidad: doctrina general: en contra del planeamiento: improcedente
06/02/90	943	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: doctrina general: y vigencia indefinida: compatibilidad: doctrina general: ius variandi de la Administración: discrecionalidad: alteración del Plan Parcial en ejecución: procedencia
06/02/90	945	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Plan Especial de Reforma Interior: alcance: límites: sustitución de la ordenación del Plan General: improcedente
07/02/90	958	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Programa de Actuación Urbanística y Programa de Actuación del Plan General: distinción: doctrina general
13/02/90	1310	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión y modificación de Planes: distinción: discrecionalidad: límites: ius variandi: límites: doctrina general: alteración de Plan Parcial en ejecución: procedencia: prevalencia del interés público sobre el privado
13/02/90	1310	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: y modificación de Planes: distinción: punto de mira en común: interés público
20/02/90	1330	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Estudio de Detalle: ejecutivo, derivado, de función complementaria
20/02/90	1392	3ª	6ª	Sánchez del Río Sierra F.J.	Edificios fuera de ordenación: adecuación a la ordenación mediante modificación del planeamiento
21/02/90	1511	3ª	6ª	Barrio Iglesias F.J.	Modificación de Planes: Plan General: aprobación definitiva por Ayuntamiento: incompetencia: diferente zonificación y uso de zonas verdes: falta de informe favorable del Consejo de Estado: acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido
13/03/90	1965	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Modificación de Plan Parcial: afecta al viario, uso y densidad de viviendas: improcedencia
13/03/90	1964	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: cambio de calificación: procedencia: sin perjuicio de indemnización
20/03/90	2246	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Estudio de Detalle: humilde adaptación

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
20/03/90	2226	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Plan que autoriza un aparcamiento subterráneo en espacio libre ya existente: inaplicación del artículo 50 de la Ley del Suelo
21/03/90	2250	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Plan Especial de Reforma Interior: estructura fundamental del Plan General: modificación simultánea del Plan General: cambio de edificación de sus terrenos: reajuste de alineaciones: precedente; Indemnización: limitaciones singulares: reclamación en fase de ejecución
03/04/90	3579	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Ius variandi de la Administración: prevalencia del interés general sobre el particular
04/04/90	3587	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Planes de Ordenación Urbana: ius variandi de la Administración: límites
19/04/90	3604	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Normas Subsidiarias del Planeamiento: finalidad; revisión de Planes: ius variandi de la Administración: supuestos indemnizatorios: fase de ejecución del planeamiento
19/04/90	3605	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Revisión y adaptación de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites: Planes Parciales en ejecución: efectos: supuestos indemnizatorios: régimen jurídico aplicable
30/04/90	3627	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: alteración de zonas verdes: procedencia: ius variandi de la Administración: potestad discrecional: límites: control judicial: doctrina general
30/04/90	3624	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: no puede quedar supeditado a convenios entre el Ayuntamiento y los particulares
03/05/90	10024	3ª	5ª	Bruquera Manté A.	Edificios fuera de ordenación: licencia de apertura: cambio de la actividad de cinematógrafo a discoteca: autorización precedente: obras de acondicionamiento: precedente
03/05/90	3792	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Aprobación de Planes: aprobación provisional o definitiva: modificaciones no sustanciales: nueva información pública: no necesaria
03/05/90	10024	3ª	5ª	Bruquera Manté A.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: expropiación y demolición no prevista: otorgamiento de licencia precedente
04/05/90	3799	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: carácter normativo; Revisión: ius variandi de la Administración: límites: control judicial
10/05/90	4059	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: ius variandi: discrecionalidad: límites: control judicial: doctrina general: prevalencia de los intereses generales sobre los particulares

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
10/05/90	4060	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Silencio administrativo positivo: en contra del planeamiento: improcedencia
22/05/90	4180	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: discrecionalidad: interés general: límites: control judicial: técnicas de control: doctrina general
23/05/90	4269	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: discrecionalidad: límites
06/06/90	4814	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Plan Especial: protección del patrimonio histórico, cultural y artístico: modificación del Plan General en materia de alturas, plantas o volúmenes para lograr el objetivo de protección: procedencia
06/06/90	4808	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Estudio de Detalle: ejecutivo, derivado, de función complementaria
06/06/90	4806	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites: doctrina general: prevalencia del interés general sobre el particular: calificación de terrenos: falta de prueba: desproporción o irracionalidad
12/06/90	4818	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Modificación de Planes: incremento de volumen edificable: previsión de mayores espacios libres
13/06/90	4823	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: límites: interés público: no queda afectado por información urbanística anterior
17/07/90	6570	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Modificación o Revisión de Planes: inciden siempre sobre Planes en ejecución o agotados
24/07/90	6675	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: alcance; Plan Parcial: modificación anticipada: indemnización: supuestos en que procede: Plan que no ha llegado a la fase final de realización: improcedencia: indemnización de gastos de redacción del Plan Parcial: responsabilidad patrimonial de la Administración Local
24/07/90	6680	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Edificios fuera de ordenación: ampliación: improcedente
31/07/90	6712	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración: antes de transcurrir el plazo de cinco años: acuerdo y publicación posterior
18/09/90	7094	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Modificación o revisión de Planes: razones de urgencia o especial interés público: límites: doctrina general
02/10/90	7830	3ª	6ª	Esteban Alamo P..	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: no queda vinculado por la anterior delimitación de zonas verdes

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
03/10/90	7840	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: concepto
17/10/90	8137	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Plan Parcial: modifica zonificación prevista en el Plan General: procedente: altera red viaria: nulidad
17/10/90	8135	3ª	6ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: concepto
18/10/90	8145	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Modificación de Planes: evasión del procedimiento: nulidad
24/10/90	8331	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Plan Especial de Reforma Interior: no previsto en el Plan General: alcance: límites: modificación de calificación: procedencia; revisión y modificación de Planes: distinción
24/10/90	8327	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Proyecto de Urbanización: aprobación definitiva: rectificaciones no sustanciales: situación de zonas verdes: nueva información pública: no necesaria: naturaleza jurídica: proyecto de ejecución de obra
27/11/90	9295	3ª	6ª	De Oro-Pulido López M.	Revisión de Planes: concepto
28/11/90	9338	3ª	6ª	De Oro-Pulido y López M.	
28/11/90	9309	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Formación y aprobación de los Planes: aprobación provisional: modificaciones sustanciales: existencia: informe pericial: nueva información pública necesaria
05/12/90	9730	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Clasificación del suelo: discrecionalidad de la Administración: límites: control judicial: procedimiento: realidad de hechos: suelo urbanizable: clasificado como no urbanizable: improcedencia: fincas colindantes
18/12/90	9984	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Formación y aprobación de Planes: suspensión del otorgamiento de licencias: finalidad: doctrina general: indemnización de proyectos y devolución de tasas: supuestos en que procede solicitud de indemnización anterior a la aprobación definitiva del Plan: improcedencia
21/12/90	10178	3ª	6ª	Martín del Burgo y Marchán A.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: examen del Plan en todos sus aspectos: control de oportunidad: improcedencia de afectar a cuestiones de interés exclusivamente local
23/01/91	595	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Infracción urbanística: clasificación: tipos genéricos: uso contrario al Plan: sin licencia: infracción continuada: prescripción inexistente: sanción procedente: cuantía: ausencia de daño efectivo, actual y real
30/01/91	614	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: alteración de zonas verdes: procedencia: ius variandi de la Administración: improcedencia de invocar derechos

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					adquiridos: límites: doctrina general
05/02/91	766	3ª	6ª	Esteban Alamo P.	Plan Especial de Reforma Interior: relación con el Plan General: margen de apreciación: accesibilidad viaria: determinaciones: contraria al Plan General: improcedencia
05/02/91	770	3ª	6ª	Barrio Iglesias J.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa: impugnación indirecta
11/02/91	784	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: potestad discrecional: límites: control judicial: hechos determinantes: principios del derecho: naturaleza normativa: ius variandi de la Administración
11/02/91	784	3ª	6ª	Delgado Barrio F.J.	Clasificación del suelo: y calificación de los terrenos: distinción: desigualdad: justificada y compensada: reparto equitativo de cargas y beneficios: fase de ejecución: conservación de edificios
13/02/91	953	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Edificios e instalaciones fuera de ordenación: obras autorizables: límites: construcción de cuarto de aseo: procedencia
19/02/91	962	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Suelo no urbanizable: vivienda unifamiliar: procedimiento de otorgamiento de licencia: denegación por Ayuntamiento: falta de remisión al órgano competente: retroacción de actuaciones
27/02/91	1394	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Plan General de Ordenación Urbana: información pública: improcedencia de notificación personal: publicación; formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: modificaciones sustanciales: inexistencia: nueva información pública: no necesaria
12/03/91	1985	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: cambio de calificación de terrenos: procedimiento: discrecionalidad: límites: indemnización: requisitos: inexistencia
13/03/91	1998	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Ius variandi de la Administración: no queda vinculado por convenios urbanísticos suscritos entre el Ayuntamiento y los particulares
20/03/91	2006	3ª	5ª	García Ramos-Iturralde J.	Clasificación del suelo: discrecionalidad: límites; suelo urbano: carácter reglado
21/03/91	2015	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Ius variandi de la Administración: derechos adquiridos: inexistencia; Documentos del Plan: memoria: contenido
21/03/91	2015	3ª	5ª	De Oro Pulido y López M.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: derechos adquiridos: inexistencia
25/03/91	2026	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Ius variandi de la Administración: no queda vinculado por convenios urbanísticos municipales

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
27/03/91	2024	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: cambio de clasificación o calificación del suelo: indemnización: supuestos en que procede: adquisición del derecho de aprovechamiento urbanístico: inexistencia: compra de terrenos
27/03/91	2226	3ª	5ª	Delgado Barrio F. J.	Derecho de propiedad: carácter estatutario: contenido: revisión de Planes: clasificación y calificación del suelo: discrecionalidad: desigualdad justificada y compensación: indemnización: doctrina general: improcedencia
02/04/91	3278	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Calificación de los terrenos: discrecionalidad: límites: control judicial: técnicas de control: doctrina general
04/04/91	3283	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Real Decreto-Ley 16/1981: distinción: Planes Especiales que desarrollan y se ajustan a las determinaciones del Plan General: y los que no lo desarrollan
05/04/91	3290	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Estudio de Detalle: naturaleza jurídica: jerarquía normativa: límites: aumento de volumen: reducción espacio de uso público: reducción anchura viales: nulidad
05/04/91	3296	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: no modificaciones sustanciales: no nueva información pública
12/04/91	3298	3ª	5ª	Delgado Barrio J.	Modificación de Planes: diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes y espacios libres: supuestos que comprende: procedimiento de aprobación: incumplimiento: nulidad
16/04/91	3303	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de los Planes: ius variandi de la Administración: vinculación por derechos adquiridos: improcedente
16/04/91	3303	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: no queda limitado por derechos adquiridos: rebaja alturas: procedimiento: indemnización: improcedencia: fase de ejecución
09/05/91	4269	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: cambio de calificación: procedencia: indemnización: improcedente
16/05/91	4280	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Edificaciones fuera de ordenación: uso permitido: otorgamiento de licencia: procedente
22/05/91	4288	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: limitaciones: finalidad: interpretación estricta: doctrina general: obras permitidas: bar-restaurante: instalación de toldo rígido desmontable: procedencia
17/06/91	5248	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Intervención en la edificación y uso del suelo: orden de ejecución de obras de seguridad, salubridad y ornato público: contenido del derecho de propiedad: límites
09/07/91	5737	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: discrecionalidad: límites: documentación: memoria: finalidad

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
09/07/91	35742	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Planes de Ordenación Urbana: origen: derecho de propiedad
09/07/91	5737	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Formación y aprobación de Planes: procedimiento: finalidad: información pública: aprobación definitiva: modificaciones sustanciales: requisitos: inexistencia: doctrina general; Plan de Ordenación Urbana: discrecionalidad: límites: documentación: memoria: finalidad
09/07/91	5742	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Revisión de Planes: no vinculado a determinaciones anteriores: cambio de clasificación del suelo que impide instalación de camping autorizado: procedencia: indemnización
17/07/91	6297	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: límites: doctrina general
17/07/91	6347	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: han de subsistir el lapso de tiempo ordinario de su vida normal
23/07/91	6287	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Ius variandi de la Administración: no encuentra límite en los derechos adquiridos: la revisibilidad incide siempre sobre planes vigentes con anterioridad
23/07/91	6287	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Modificación de Planes: finalidad: límites: doctrina general; Revisión de Planes: adaptación a la nueva ley: derechos adquiridos: inexistencia; Revisión de: motivación: suficiencia: prueba
24/07/91	6364	3ª	5ª	Pastor López M.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: inclusión de nave industrial existente en unidad residencial prevista: procedimiento: reparto equitativo de cargas y beneficios: fase de ejecución
24/07/91	6365	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Edificaciones fuera de ordenación: elevación de una planta baja: improcedente
31/07/91	6712	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: reiteración: antes de transcurrir el plazo de cinco años: acuerdo y publicación posterior
21/09/91	6818	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Ius variandi de la Administración: no queda vinculada por convenios urbanísticos: improcedencia de invocar derechos adquiridos
02/10/91	7788	3ª	5ª	Martín Del Burgo y Marchán A.	Edificaciones fuera de ordenación: obras de redistribución: de la tabiquería interior del bajo del edificio, decoración y servicios: no consolidan: prohibición de incremento de valor de expropiación: superable: compromiso de renunciar a ese volumen

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
02/10/91	7788	3ª	5ª	Martín del Burgo y Marchán A.	Edificaciones e instalaciones fuera de ordenación: obras permitidas y prohibidas: doctrina general: redistribución: bajos edificio: procedencia: previa renuncia al incremento de valor de expropiación
08/10/91	7604	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Ius variandi de la Administración: no encuentra límite en los derechos adquiridos: la revisibilidad de los Planes incide sobre Planes vigentes con anterioridad
16/10/91	8372	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Plan General de Ordenación Urbana: determinaciones: arbitrariedad: falta de prueba: motivación: existencia; revisión de Planes: reducción de edificabilidad de una parcela: indemnización improcedente: adquisición de la parcela una vez iniciado el proceso de revisión
17/10/91	8190	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Edificaciones fuera de ordenación: han de permitirse las de higiene y ornato: distinción entre obras y usos prohibidos por el Plan: autorización procedente de obras: denegación procedente del so prohibido
07/11/91	8805	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Derecho de propiedad: carácter estatutario
20/12/91	314/92	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Modificación de Planes: justificación: potestad discrecional: límites: "ius variandi": convenio urbanístico: licencia municipal: derechos propietarios: cambio calificación: arbitrariedad: irracionalidad: desviación de poder: inexistencia
02/01/92	697	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Reducción de volúmenes: no necesidad: previsión de mayores espacios libres
20/01/92	715	3ª	5ª	Galán Menéndez A.	Postestad de planeamiento: naturaleza normativa de los Planes: revisión: "ius variandi": potestad discrecional: límites: control judicial
21/01/92	756	3ª	5ª	Martín Del Burgo y Marchán A.	Proyecto de urbanización: naturaleza jurídica
22/01/92	759	3ª	5ª	De Oro Pulido López M.	Real Decreto-Ley 16/1981: distingue: Planes Especiales que desarrollan y se ajustan a las determinaciones del Plan General: y los que no lo desarrollan
29/01/92	1238	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Proyecto de urbanización: naturaleza jurídica
30/01/92	1243	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Zonas verdes y espacios libres: no los constituyen todos los suelos inedificables: ha de calificarlos como tal el Plan
05/02/92	2298	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza normativa del planeamiento
13/02/92	2828	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Memoria: motivación de Planes: necesidad esencial para evitar arbitrariedad

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
25/02/92	3013	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Estudio de Detalle: figura complementaria del planeamiento
25/02/92	2971	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Planes: concepto
26/02/92	3016	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Indemnizaciones: limitaciones singulares: conservación de edificio: criterios: vinculación singular de edificio por tipología y entorno: imposibilidad de distribución equitativa: indemnización procedente
04/03/92	3223	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Abuso de derecho: inexistencia: acción pública impugnando licencia de obras: daños a los intereses generales
17/03/92	3275	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Plan Especial de Reforma Interior: cambio de uso o destino en suelo urbano: procedente
17/03/92	3283	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Potestades administrativas: discrecionales: límites: control judicial: realidad de los hechos: principios generales del derecho: doctrina general
17/03/92	3275	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Plan Especial de Reforma Interior: determinaciones: límites: reforma interior no prevista en Plan General: procedencia: siempre que no suponga alteración de la estructura fundamental del Plan General: cambio de alteración o destino del suelo urbano: procedencia
18/03/92	3376	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Naturaleza jurídica de los Planes; Ius variandi de la Administración: no queda vinculada por convenios urbanísticos: improcedencia de invocar derechos adquiridos
24/03/92	3385	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urban: naturaleza normativa del planeamiento: Normas Subsidiarias del Planeamiento: participan de la naturaleza normativa del planeamiento
24/03/92	3383	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Potestad modificadora de la Administración: derechos adquiridos al amparo del planeamiento anterior: no constituyen límite
25/03/92	3387	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Ius variandi de la Administración: limitado por intervención judicial: improcedente: vinculación por ordenaciones anteriores: improcedente
26/03/92	3358	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Estudio de Detalle: formulación potestativa
26/03/92	3356	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: discrecionalidad: límites: control judicial: limitado
07/04/92	3402	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.,	Potestal planificadora de la Administración: "ius variandi": discrecionalidad: motivada

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
14/04/92	3423	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Normas Subsidiarias del Planeamiento: objeto y finalidad: doctrina general: adaptación del Plan con fundamento en el Decreto-Ley 16/1981: inexistencia de infracción del principio de jerarquía normativa; adaptación del Plan: historia normativa
15/04/92	4051	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Ius variandi de la Administración: nro queda vinculado por convenios urbanísticos: permite alterar ordenaciones urbanísticas anteriores
22/04/92	3837	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Plan Especial de equipamiento penitenciario: principio de eficacia: virtualidad interpretativa: dentro de la legalidad: garantías
22/04/92	3837	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Aprobación definitiva: modificaciones sustanciales: doctrina general: ampliación de ámbito de Plan Especial invadiendo terrenos de municipios limítrofe sin planeamiento general anterior que lo prevea: competencia: nueva información pública: audiencia a Corporaciones afectadas; Plan Especial: de equipamiento penitenciario: principio de eficacia: virtualidad interpretativa: dentro de la legalidad
23/04/92	3839	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Plan Especial: ampliación de ámbito invadiendo terrenos de municipios limítrofes sin planeamiento general anterior que lo prevea: competencia de consejero autonómico: audiencia a Corporaciones afectadas
12/05/92	4146	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planes Especiales de Reforma Interior: de protección de patrimonio histórico: opción de planeamiento: mantenimiento de la trama urbana: estrechez de calle: procedimiento; Plan de Ordenación Urbana: discrecionalidad: control judicial: hechos determinantes: principios generales del derecho
18/05/92	4219	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: aprobación definitiva: control de la Comunidad Autónoma: criterios
20/05/92	4286	3ª	5ª	Pastor López M.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: doctrina general; Discrecionalidad: límites: control judicial: doctrina general
08/06/92	5148	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Calificación de terrenos: discrecionalidad: límites: control judicial: hechos determinantes: principios generales del Derecho: zonas verdes y espacios libres: aparcamiento: procedencia
08/06/92	5148	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Calificación de los terrenos: discrecionalidad: límites: control judicial: hechos determinantes: principios generales del derecho: zonas verdes: espacio de aparcamiento: procedencia
30/06/92	5534	3ª	5ª	Pastor López M.	Revisión de Planes: concepto
20/10/92	8033	3ª	5ª	Pastor López M.	Revisión de Planes: indemnización: finalidad: determinación por la Administración responsable: requisitos: cumplimiento de cargas

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					impuestas por la ordenación anterior: inexistencia
25/01/93	39	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: adaptación a la nueva Ley: régimen transitorio: cambio de clasificación: derechos adquiridos: inexistencia: Plan Parcial que no se halla en ejecución: indemnización improcedente
26/01/93	451	3ª	5ª	Pastor López M.	Vigencia y revisión de Planes: revisión de Planes: efectos: reducción de edificabilidad o aprovechamiento: indemnización: carácter excepcional e interpretación restrictiva; Plan Parcial en ejecución: indemnización: requisitos: transcurso de plazo de ejecución: retraso no imputable a la Administración: indemnización: improcedente
08/02/93	588	3ª	5ª	Barrios Iglesias J.	Zonas verdes y espacios libres: zonificación y uso: especialidades procedimentales: no aplicables en caso de revisión del planeamiento
16/02/93	1204	3ª	5ª	Pastor López M.	Ius variandi de la Administración: no queda vinculado por convenios urbanísticos
16/02/93	530	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Suspensión del otorgamiento de licencias: no afecta a licencias concedidas por silencio positivo; afecta: licencia solicitadas con anterioridad
16/02/93	528	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Actos preparatorios: suspensión de la vigencia del planeamiento con el fin de revisar el planeamiento general: procedencia: analogías y diferencias con la suspensión preventiva de licencias
23/02/93	544	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Obras de urbanización: proyecto de urbanización: carácter: auténtico instrumento de ordenación general en suelo urbano no programado: función: convertir el suelo urbanizable no programado en programado: grado equivalente al que realiza el Plan General: relación entre ambos: límites
23/02/93	543	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Aprobación provisional: alteración de clasificación del suelo: información pública posterior: procedencia; Plan de Ordenación Urbana: ámbito: normas subsidiarias y complementarias municipales y provinciales en ausencia de planeamiento municipal: prioridad de éste: discrecionalidad: "ius variandi" de la Administración: límites: hechos determinantes: principios generales del derecho: interés público
06/03/93	1591	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Planes de Ordenación Urbana: naturaleza jurídica: normativa: posibilidad de impugnación indirecta mediante actos aplicativos
09/03/93	1601	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Plan Especial de Reforma Interior: modificación de la estructura general de ordenación del Plan General: nulidad
09/03/93	1601	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Plan Especial de Reforma Interior: modificación al Plan General: de estructura general de ordenación: calificación del suelo: uso

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					y volumen: red viaria básica: alteración de uso de zona verde: nulidad: independientemente de que condicione su ejecutividad a la modificación del Plan General; Plan de Ordenación Urbana: naturaleza normativa: jerarquía de Planes: incumplimiento: nulidad
15/03/93	2523	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planes de Ordenación Urbana: potestad de planeamiento: discrecionalidad: control judicial: técnicas: control de los hechos determinantes y enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del derecho
22/03/93	1780	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Estudio de Detalle: figura complementaria del planeamiento
22/03/93	1780	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Estudio de Detalle: figura complementaria del planeamiento
23/03/93	2524	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Aprobación definitiva: aprobación provisional: modificaciones sustanciales: definición: inexistencia: nueva información pública no necesaria; Aprobación inicial: información pública: publicación en uno de los periódicos de mayor difusión de la provincia: anulación improcedente
30/03/93	1787	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Formación y aprobación de Planes: actos preparatorios: suspensión del otorgamiento de licencias: procedencia; actividades afectadas: suspensión improcedente respecto a licencias de reestructuración de locales, implantación de nuevas actividades y ampliación de las existentes
05/04/93	2602	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento: naturaleza jurídica: normativa
14/04/93	3199	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Indemnización: modificación o revisión de la ordenación: falta de ejecución por causas imputables a la Administración: no acreditadas
17/05/93	3491	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Aprobación definitiva: correcciones esenciales introducidas antes de la aprobación provisional: sin someterlas a información pública: no procede la aprobación definitiva: retroacción de actuaciones: nueva información pública
25/05/93	3506	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Revisión de Plans: indemnización: supuestos en que procede: requisitos: reducción de edificabilidad de parcela: ejecución de Plan Parcial: requisitos: incumplimiento de: imputable a la Administración: ausencia de prueba de imputabilidad: indemnización improcedente
25/05/93	3509	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Programa de Actuación Urbanística: carácter: auténtico instrumento de ordenación general en suelo urbanizable no programado: función: convertir el suelo urbanizable no programado en programado: grado equivalente al que realiza el Plan General: relación entre ambos: límites
02/06/93	4512	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Planes de Ordenación Urbana: impugnación indirecta: por razones formales: no de fondo: improcedencia

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
14/06/93	4527	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Aprobación de Planes: aprobación definitiva: modificación sustancial: aprobación improcedente: necesidad de nueva información pública
23/07/93	5587	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Formación y aprobación de Planes: información pública: en Bando del Alcalde: sin indicar plazo para alegaciones: posteriormente ampliado en Edicto publicado en el Boletín Oficial; Plan Especial: de protección del Conjunto Histórico-Artístico: distinción con los de protección y reforma interior: órgano competente para aprobación definitiva: no necesidad de preexistencia de Plan General que desarrollen
01/09/93	6616	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Aprobación de Planes: aprobación definitiva. introducción de modificaciones sustanciales: las que inciden en el modelo de planeamiento elegido: memoria del Plan: sistemas de equidistribución de beneficios y cargas: declaración de edificio catalogado: modificaciones no sustanciales: no requieren nueva información pública
21/09/93	6623	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Calificación de los terrenos: discrecionalidad: límites: control judicial: hechos determinantes: principios generales del derecho: racionalidad: justificación en la memoria: ausencia de: anulación
28/09/93	6631	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Aprobación de Planes: modificaciones introducidas: carácter: esenciales: concepto jurídico indeterminado: determinación en cada caso: lo son cuando constituyan un nuevo Plan: cuando afecten a la estructura general del Plan: al modelo de planeamiento elegido: alteraciones puntuales: en orden a la clasificación del suelo: alteración mínima de usos: modificación o esencial: no necesidad de nueva información pública
15/11/93	10115	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Régimen urbanístico del suelo: indemnización: modificación o revisión de la ordenación: requisitos: incumplimiento de los plazos expresos o implícitos y lesión: existencia
23/11/93	8520	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Plan Parcial: adaptación: disposición transitoria segunda: distinción: en curso de ejecución o no
15/12/93	9561	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Zonas verdes y espacios libres: revisión de Planes: no aplicación del procedimiento especial
15/12/93	9561	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Aprobación de Planes: información pública: necesidad de nueva información pública: modificaciones sustanciales: cuando afecten a la estructura general: no modificaciones puntuales no esenciales
16/12/93	9642	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Aprobación provisional de Planes: modificación sustancial: concepto jurídico indeterminado: interpretación: supuestos: inexistencia

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
28/01/94	501	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: ius variandi de la Administración: discrecionalidad: límites: racionalidad: determinación del estatuto jurídico de la propiedad: ponderación: posibilidades de indemnización: ausencia de supuestos
31/01/94	502	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Estudio de Detalle: naturaleza meramente derivada y complementaria o adaptadora del planeamiento previamente establecido: subordinación a los precedentes Plan General o Plan Parcial
01/02/94	993	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Proyecto de Urbanización: finalidad: necesidad de planeamiento previo: falta de: nulidad: límites: funciones de ordenación
08/02/94	1439	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Edificaciones fuera de ordenación: obras autorizables: reforma de cocina, construcción de baño y levantamiento de muro para evitar derrumbamiento
15/02/94	1448	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Convenio urbanístico: finalidad, naturaleza, efectos, derechos consolidados: inexistentes; revisión de la ordenación: incumplimiento contractual inexistente: plazo prudencial: ejercicio del "ius variandi"
15/02/94	1446	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Régimen transitorio: Plan Parcial en ejecución: sistema de cesión de terrenos y viales: acuerdo formal de ejecución: falta de: irrelevancia: necesidad de determinar obra urbanizadora al tratarse de gestión privada: ejecución existente: fuerza normativa de lo fáctico
21/02/94	1455	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planificación urbanística del territorio: formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva. control de oportunidad: límites: autonomía local: doctrina general; control de legalidad: alcance: reducción de anchura de vial: racionalidad inexistente: control precedente
22/02/94	1461	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Planes de Ordenación Urbana: planificación urbanística del territorio: potestad de planeamiento: discrecionalidad: límites: necesidad de prueba
04/06/94	4617	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Efectos de la aprobación de los Planes: edificios fuera de ordenación: efectos: doctrina legal: limitaciones
23/06/94	5339	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Planeamiento urbanístico: facultad de planificación: alcance: no las limita la existencia de convenio con los particulares: sin perjuicio de posibles indemnizaciones
18/07/94	5544	3ª	5ª	García-Ramos Iturralde J.	Infracciones urbanísticas: personas responsables: obras de seguridad y ornato: sanción impuesta al Administrador: improcedencia: ha de corresponder al propietario
19/07/94	6382	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Vigencia y revisión de los Planes: revisión de los Planes: alcance: "ius variandi" de la Administración: límites: no obsta que el Plan se hubiese aprobado por intervención judicial

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
26/09/94	8265	3ª	5ª	Nabal Recio A.	Edificaciones fuera de ordenación: obras autorizables: servicio a la vivienda: dotación de gas propano: que permite o mejora su habitabilidad: denegación improcedente
10/10/94	7809	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Planes de Ordenación Urbana: suspensión del otorgamiento de licencias: finalidad: requisitos públicos: áreas afectadas
31/10/94	7832	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Diputación Provincial: órgano competente para aprobar inicial y provisionalmente la modificación del Plan Comarcal: aplicación de la Ley común del Suelo
07/12/94	9823	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: "ius variandi": requisitos: cumplimiento: revisión procedente: alteración de la calificación: de residencial a equipamiento deportivo privado: vinculación singular: indemnización
07/12/94	9444	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Plan de Ordenación Urbana: finalidad: configuración del estatuto jurídico de la propiedad: no limitado por ordenaciones anteriores; Revisión de Planes: no limitada por planeamientos anteriores: sin perjuicio de eventuales indemnizaciones
12/12/94	9824	3ª	5ª	Delgado Barrio F.J.	Revisión de Planes: "ius variandi": control jurisdiccional: ausencia de irracionalidad en la revisión: procedencia
02/01/95	2085	3ª	5ª	Nabal Recio A.	Régimen urbanístico del suelo: discrecionalidad administrativa: clasificación como no urbanizable: petición de urbanización no programada: ausencia de irracionalidad o actuación contraria a los intereses públicos: clasificación de suelo procedente
23/01/95	315	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: y adaptación al régimen legal: "ius variandi": facultades de la Administración: límites: anteriores planeamientos: no limita la prosecución del interés público: indemnización: inexistencia: únicamente en supuestos de patrimonialización del aprovechamiento urbanístico: a concretar en documentos de gestión y ejecución de planeamiento
27/01/95	1082	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: modificaciones no sustanciales: no alteran el modelo de planeamiento: reordenación de volúmenes entre zonas: ausencia de necesidad de nueva información pública
31/01/95	457	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Vinculaciones o limitaciones singulares: responsabilidad patrimonial de la Administración. restricción de aprovechamiento: supuesto inexistente: indemnización: improcedente
06/02/95	1071	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Estudio de Detalle: límites: infracción de cuanto determina el Plan General: improcedencia
07/02/95	1073	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Licencia de apertura: solicitada en edificio fuera de ordenación: anterior uso de carbonería: solicitado para cafetería: uso que no consta se halle prohibido por el planeamiento: otorgamiento procedente: denegación: improcedencia

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
14/02/95	1062	3ª	5ª	De Oro-Pulido y López M.	Revisión de Planes: indemnización: ausencia de prueba de patrimonialización del aprovechamiento: transcurso de un plazo razonable para ejecutar el Plan antes de la revisión de éste: indemnización improcedente
27/02/95	1081	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Planificación urbanística del territorio: calificación urbanística: discrecionalidad: límites: ausencia de prueba de irracionalidad o desviación de poder: alteración sobre lo inicialmente previsto: procedencia
28/02/95	1083	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Revisión de Planes: adaptación a la realidad cambiante: y modificación de planeamiento: "ius variandi": alegada desviación de poder: prueba
18/03/95	2088	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Discrecionalidad administrativa: "ius variandi": colisión al principio de seguridad jurídica: prueba
03/05/95	3787	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Espacio libre: no tiene tal consideración: cualquier superficie inedificable: únicamente: terrenos calificados así por el planeamiento
03/05/95	3784	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Régimen urbanístico del suelo: discrecionalidad excepto en suelo urbano: requisitos: prueba de existencia de los servicios
11/05/95	3796	3ª	5ª	Nabal Recio A.	Planificación urbanística del territorio: potestad de planeamiento: discrecionalidad: control judicial: supuestos: necesidad de prueba
22/05/95	3807	3ª	5ª	Esteban Alamo P.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: modificaciones sustanciales: doctrina general: prueba: falta de: necesidad de nueva información pública: inexistencia: aprobación procedente
23/05/95	3808	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Estudio de Detalle: naturaleza jurídica: límites: determinaciones contrarias al Plan General: creación de un nuevo vial y desplazamiento del determinado en Plan superior: vulneración del principio de jerarquía normativa: improcedencia
06/06/95	4942	3ª	5ª	Sanz Bayón J.M.	Revisión de Planes: "ius variandi" de la Administración: límites: suelo urbano: no integra la facultad discrecional de planificación de la Administración: determinación legal: existencia de servicios de infraestructura: integrados en la estructura o malla urbana: necesidad de su inclusión como suelo urbano
06/06/95	4942	3ª	5ª	Sanz Bayón J.M.	"Ius variandi" de la Administración: límites: no queda vinculado por ordenaciones anteriores: nuevas previsiones: procedencia
13/06/95	4951	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: modificación: carácter: sustanciales o no: lo son las que alteran el modelo territorial del planeamiento elegido: no lo son las que tienen una incidencia escasa en el aprovechamiento urbanístico del suelo urbanizable: nueva información pública:

FECHA	RA	SA	SE	PONENTE	RESUMEN
					innecesaria
13/06/95	4952	3ª	5ª	Barrio Iglesias J.	Formación y aprobación de Planes: aprobación definitiva: modificación: carácter: sustanciales o no: lo son las que alteran el modelo territorial del planeamiento elegido: no lo son las que tienen una incidencia escasa en el aprovechamiento urbanístico del suelo urbanizable: nueva información pública: innecesaria
19/06/95	4956	3ª	5ª	Sanz Bayón J.M.	Clasificación del suelo: discrecionalidad: salvo para el suelo urbano: determinación legal: servicios de infraestructura
17/07/95	6171	3ª	5ª	De Oro-Pulido López M.	Clasificación del suelo: discrecionalidad: salvo para el suelo urbano: determinación legal: servicios de infraestructura
18/07/95	6178	3ª	5ª	Sanz Bayón J.M.	Clasificación del suelo: discrecionalidad: salvo para el suelo urbano: determinación legal: servicios de infraestructura

UNIVERSIDADE DA CORUÑA
Servicio de Bibliotecas



1700744182